

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP

STELA DA SILVA FERREIRA

**A construção do lugar dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social: uma análise da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO

2010

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP

STELA DA SILVA FERREIRA

**A construção do lugar dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social: uma análise da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Profa. Dra. Aldaíza de Oliveira Sposati

SÃO PAULO

2010

**Banca Examinadora**

---

---

---

## **DEDICATÓRIA**

À memória do meu avô, Ananias, pela eternidade do afeto que move meu pensamento.

## AGRADECIMENTOS

As linhas e entrelinhas, os movimentos e as pausas desta dissertação foram produzidos na companhia de amigos e colegas a quem quero agradecer.

Agradeço especialmente à Profa. Dra. Aldaíza Sposati pela orientação atenta, rigorosa e sensível, que fez do trajeto desta pesquisa a possibilidade rara de associar o rigor científico ao fortalecimento do compromisso ético com os usuários da política de assistência social.

Aos educadores responsáveis pela minha formação inicial como pesquisadora, Profa. Dra. Vera da Silva Telles e Prof. Dr. Robert Cabanes, com quem aprendi o rigor científico e compreensão de que para pesquisar é preciso saber fazer boas perguntas e arriscar-se por caminhos tortuosos. Às Professoras Doutoras Maria Carmelita Yasbek e Berenice Rojas Couto pelo diálogo instigante na banca de qualificação, que destacou do meu projeto inicial a possibilidade de pesquisar a NOB-RH. Agradeço a confiança que antecipou minha possibilidade de analisar um documento tão recente e ao mesmo tempo tão relevante para a política de assistência social.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo apoio ao desenvolvimento desta pesquisa. E aos professores do Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social da PUC-SP, cuja qualidade da produção científica tem sido reconhecida, ampliando o acesso dos estudantes às bolsas das instituições de fomento à pesquisa.

Aos amigos do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (nepsas), cuja implicação nas pesquisas e debates aos quais nos dedicamos permitiu que as análises desta dissertação ganhassem densidade e sentido de pertinência. Aos que também me acolheram no cotidiano da PUC-SP e marcaram esta produção em diálogos por vezes breves, mas sempre intensos: Carola Arregui, Dirce Koga, Maria Luiza Mestriner, Rosangela Paz, Silvia Jeni de Britto. À Márcia Pinheiro e Claudia Sabóia, do Conselho Nacional de Assistência Social, pelo acolhimento público dos meus primeiros escritos na área da assistência social. A todos vocês meus sinceros agradecimentos por darem vida à definição de amizade, feita por Marilena Chauí: a amizade política é a confiança recíproca na integridade dos amigos.

Às queridas amigas Maju, She e Tarcísia que, cotidianamente, me fazem agradecer a riqueza da minha incompletude! Ao lado de vocês usufruí os momentos mais criativos e potentes da minha vida profissional.

À Beth, Érika, Fernanda, Kely por compartilharem suas reflexões do cotidiano no serviço público, lidando com os desafios que são tocados nesta dissertação. E a todos os trabalhadores da assistência social e da educação com quem partilhei situações de aprendizado recíproco ao longo da minha experiência como educadora.

À Judith e Cris pela presença afetiva, e por vezes silenciosa, que acalma meus dias de maior ansiedade e preenche de alegria todos os outros! Obrigada pela companhia e cuidados incondicionais.

Aos meus familiares e amigos, que um pouco mais longe do cotidiano torceram e, generosamente, compreenderam as ausências que a dedicação a esta pesquisa demandou.

## RESUMO

**Autor:** Stela da Silva Ferreira

**Título:** A construção do lugar dos trabalhadores no Sistema Único de Assistência Social: uma análise da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos.

Esta dissertação partiu da seguinte questão norteadora: como vem se construindo o lugar dos trabalhadores que atuam na política da assistência social em sua recente definição como dever de Estado? A aprovação da Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS, em 2006, foi a primeira regulação na qual o Poder Executivo afirmou de forma clara o lugar dos trabalhadores e servidores públicos como condição para consolidar os serviços socioassistenciais. A pesquisa baseou-se em análise documental de legislações, anais das Conferências Nacionais de Assistência Social e transcrições das reuniões do CNAS e da CIT dedicadas ao tema. Examinou ainda dados de pesquisas de abrangência nacional relativas à gestão pública de assistência social nos anos 2005 e 2006. As conclusões indicam tanto os avanços quanto os limites desse instrumento político e normativo. Grande parte das diretrizes da NOB-RH relativas à gestão do trabalho prescreve o alinhamento ao texto constitucional, demarcando com maior nitidez a política pública de assistência social no escopo da administração pública. Este avanço tem para a assistência social especial valor, tendo em vista a permanência de práticas de nepotismo ainda vigentes nos órgãos públicos. A exigência de consolidação de uma burocracia por meio do concurso público, no sentido construído por Max Weber e atualizado por Joan Subirats, é certamente o maior avanço alcançado pela Norma. O exame de seus limites se deu em dois ângulos. De um lado, pela dificuldade que vem sendo enfrentada na efetivação das diretrizes da NOB-RH nas três esferas de governo em função das tensões entre os poderes executivo e legislativo, especialmente no que se refere à criação de cargos e planos de carreira, que impactam os orçamentos públicos. Do ponto de vista da racionalidade interna da NOB-RH, seus limites são analisados especialmente pela insuficiência que a definição de gestão do trabalho tem para responder às necessárias correlações entre a presença de trabalhadores concursados e o acesso aos direitos pelos usuários. Essas correlações passam, necessariamente, pelo esclarecimento dos conhecimentos e saberes capazes de prover respostas de qualidade à altura das lutas e desejos dos cidadãos. Esta é a condição para a transposição, necessária, de uma lógica tecnocrática para uma realização democrática da política de assistência social: tomar a garantia dos direitos à proteção social de assistência social como crivo para as decisões relativas ao financiamento, seleção e tipo de vínculo de seus trabalhadores.

**Palavras-chave:** assistência social; sistema único de assistência social; agentes públicos; democratização do Estado.



## ABSTRACT

**By:** Stela da Silva Ferreira

**Title:** Building the role of Central Social Assistance Service workers: A review of the Basic Human Resources Operational Rules.

This paper stemmed from the following question: How is the role of social assistance workers being built as their work has recently been ruled as a government obligation? The Central Social Assistance Service (SUAS) Human Resources Operational Rules (NOB-RH) were enacted in 2006, thus comprising the first Executive Power regulation to clearly set forth the requirement of holding a civil servant status to render social assistance services. The research described here results from a review of applicable laws, works presented at Social Assistance National Conferences, and transcriptions of CNAS and CIT meetings that cast some discussion on this subject. Moreover, nationwide research data were examined as they referred to social assistance public management in 2005 and 2006. The conclusions of this paper apply not only to the advances achieved by social assistance regulations as a political and regulatory tool, but also to the limitations and hindrances thereof. Most of the NOB-RH social assistance management directives prescribe that the new regulations be in compliance with the Brazilian constitution, thus placing social assistance public policies more clearly within the public administration framework. This is significantly relevant to the field of social assistance, given that favoritism to relatives upon assigning jobs is still practiced in government offices. The most relevant improvement provided by the Rules lies on the requirement to admission by means of a public contest along the lines of such bureaucratic procedures as devised by Max Weber and later reviewed by Joan Subirats. On the other hand, the limitations of the Rules were examined from two perspectives. First, the difficulty in applying NOB-RH directives to the three government powers as a result of disagreement between the Executive and the Legislative Powers. This particularly affects the enactment of new positions and career plans that have an impact on public budgeting. Second, from the perspective of NOB-RH internal aims, the limitations of the Rules were reviewed to the extent that the very definition of work management fails to comply with the co-relations between workers admitted by public contest and the actual access to users' rights. These co-relations are intrinsically related to a clear notion of the knowledge and information applied to provide an effective response to the citizens' concerns. It appears that the basic condition for moving from technocratic logic towards actual democratic achievement of social assistance policies is to guarantee the rights to social protection through social assistance. This should ultimately work as the basis for all decisions related to financing, admission, and labor agreements in this field.

**Key words.** Central Social Assistance Service; public servants; State democratization.

# SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>10</b>  |
| <b>1. A FORÇA INSTITUINTE DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>                    | <b>29</b>  |
| 1.1 A TENSÃO ENTRE A LONGA DURAÇÃO DO DIREITO E O CARÁTER DISCRICIONÁRIO DA NOB-RH.....                            | 38         |
| 1.2 A RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS TRABALHADORES: A NOB-RH E A LEGALIDADE INSTITUÍDA .....           | 50         |
| <b>2. A CONSTRUÇÃO DO LUGAR DO TRABALHADOR NA TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>       | <b>66</b>  |
| 2.1 O LUGAR DOS TRABALHADORES NA TRAJETÓRIA DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL                       | 73         |
| 2.2 DEBATE E PACTUAÇÃO DA NOB-RH NA COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE .....  | 82         |
| 2.3 A CONSTRUÇÃO DO LUGAR DOS TRABALHADORES NO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....                       | 92         |
| <b>3. CONCURSO PÚBLICO: A CONSOLIDAÇÃO DA BUROCRACIA ESTATAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>                        | <b>106</b> |
| 3.1 O CONCURSO PÚBLICO E OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E IMPESSOALIDADE ADMINISTRATIVA .....                         | 110        |
| 3.2 O SIGNIFICADO DO CONCURSO PÚBLICO NA TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....                                    | 117        |
| <b>4. CONCURSO PÚBLICO, PROFISSIONALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA.....</b>                             | <b>141</b> |
| 4.1 OS CONHECIMENTOS E O ALCANCE DA FINALIDADE DOS CARGOS PÚBLICOS .....   | 143        |
| 4.2 A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NO SERVIÇO SOCIAL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....                           | 147        |
| 4.3 CONHECIMENTOS E O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AS POTÊNCIAS DEMOCRÁTICAS DAS BUROCRACIAS CONTEMPORÂNEAS ..... | 150        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>162</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>  | <b>173</b> |
| <b>ANEXO .....</b>   | <b>180</b> |

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objetivo investigar de que modo se deu a construção do lugar institucional dos trabalhadores da política pública de assistência social, tal como foi enunciado publicamente na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 2006. Sua aprovação se deu no bojo das recentes regulações que sucederam a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que configurou com clareza e contundência a necessidade da presença de trabalhadores concursados e qualificados para realizar as funções, agora mais nítidas, da política de assistência social, a saber: proteção social, vigilância socioterritorial e defesa socioinstitucional.

Parto de uma primeira hipótese segundo a qual a possibilidade histórica de afirmação do lugar dos trabalhadores no âmbito da administração pública direta e indireta teria se dado em função da sustentação do projeto político em defesa da assistência social como dever de Estado. Cumpre lembrar que essa concepção esteve (e ainda está nos dias de hoje) tencionada pelas forças sociais e políticas que sustentam a matriz de subsidiaridade dessa política ainda em construção. De um ponto de vista mais amplo, portanto, o exame da NOB-RH permite compreender as ressonâncias trazidas por essas tensões na consolidação tardia das equipes de trabalho no âmbito dos órgãos governamentais de assistência social.

A proposta é construir um eixo de análise que permita explicitar que as recentes regulações relativas ao SUAS se constituem num movimento de reforma administrativa onde diferentes projetos da política de assistência social se põem em jogo nas arenas reconhecidas como legítimas para a negociação, deliberação e pactuação dos conteúdos e diretrizes do Sistema. Cabe ressaltar que essa institucionalização recente tem sido mais desenvolvida no âmbito das normatizações do Poder Executivo (MDS, CNAS, CIT), sendo ainda incipiente o reconhecimento dos direitos socioassistenciais dos usuários em nível Legislativo e, conseqüentemente sua defesa pelo Poder Judiciário.

Trata-se, pois, de atualizar o aspecto dinâmico dos processos de regulação por meio da problematização dos consensos neles forjados. O conceito de problematização aqui não pretende indicar a validade ou não das escolhas feitas, mas, essencialmente, buscar um posicionamento ético que sustente um campo de abertura para as questões que se põe no tempo presente; indagações para o conhecimento e para a ação pública e, sobretudo, a análise

racional das estratégias que têm sido desenvolvidas para respondê-las. Conseqüentemente, a análise crítica da NOB-RH exige correlacioná-la ao campo mais amplo das políticas públicas no Estado Democrático de Direito, assim como indagar o que compõe sua lógica interna, que escolhas foram feitas, quais aspectos foram priorizados e com que argumentos eles foram sustentados.

No que se refere ao foco específico para o qual se dirige esta investigação, há uma tensão (instituinte) posta na afirmação dos direitos dos usuários e é sobre essa possibilidade que todo o esforço dessa pesquisa é empreendido. Creio que o desafio colocado hoje para os atores implicados com a construção democrática da política de assistência social seja dar maior precisão ao campo das situações para as quais a política de assistência social deve produzir respostas, para que sua capacidade resolutiva seja aprimorada não apenas como efeitos de gestão, mas, sobretudo, como efeito do sentido de pertencimento público que pode trazer aos seus usuários. Dessa compreensão desdobra-se a seguinte questão norteadora desta pesquisa: como consolidar a discussão de democratização institucional qualificando o lugar do trabalhador como agente público?

A seguir apresento os consensos que foram inscritos na NOB-RH como diretrizes a serem seguidas pelos administradores públicos em nível federal, estadual, distrital e municipal. Ao final desta introdução, apresento o modo como esses consensos foram decodificados e problematizados nos quatro capítulos que compõem esta dissertação.

## **1. O que é a NOB-RH: forma e conteúdo**

O que é uma norma operacional? Qual o seu alcance do ponto de vista normativo? Que valor ela tem no âmbito da administração pública? Estas perguntas iniciais permitem acessar uma primeira camada de análise da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, qual seja, seu contorno jurídico dado pelo direito público e, mais especificamente, pelo direito administrativo.

Do ponto de vista normativo a NOB-RH é um ato administrativo, e como tal expressa a manifestação de vontade da Administração Pública que, “no exercício de sua função administrativa, agindo concretamente, tem por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos, com vistas à realização de sua finalidade pública e sujeito ao controle jurisdicional”. (PIRES, 2002, p. 44).

Antes de iniciar o exame da Norma cabe explicitar e discriminar os requisitos formais que a compõem, tal como são apresentados publicamente. Para o senso comum tais requisitos seriam mera formalidade de apresentação; para o direito administrativo eles resultam do conjunto de concepções que foram historicamente construídas e que hoje dão contorno aos atos administrativos. Por conseguinte, ao editar e tornar públicos os atos administrativos espera-se facilitar o reconhecimento das razões que motivaram sua edição, assim como garantir condições para que se efetive o controle institucional e social deste mesmo ato.

A NOB-RH foi aprovada nas reuniões ordinárias do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ocorridas nos dias 12, 13 e 14 de dezembro de 2006, e divulgada por meio da Resolução n. 269 do Conselho. Esta Resolução foi publicada no Diário Oficial da União, em 26 de dezembro de 2006. Desse enunciado, destacam-se competência, forma e conteúdo, conforme classificação dos atos administrativos adotada por Pires (2002), tendo por referência a classificação construída por Di Pietro (1999).

Por **competência** dos atos administrativos entende-se o poder atribuído por lei ao agente público responsável por sua edição. Há uma especificidade das políticas sociais, sobretudo as que instituíram os conselhos gestores paritários e deliberativos no período posterior à Constituição Federal de 1988, que merece ser destacada. Nas políticas de saúde e assistência social, por exemplo, esses espaços de deliberação têm como atribuição aprovar (ou reprovar) as proposições dos órgãos executivos aos quais estão vinculados, embora não lhes caiba a responsabilidade de execução dos atos administrativos que aprovam, tampouco a sanção nos casos de omissão ou descumprimento<sup>1</sup>.

Na política de Assistência Social, a competência relativa à deliberação da NOB-RH é atribuída ao CNAS, conforme o artigo 18, incisos II, V, IX e XIV da Loas. O agente público responsável por sua edição foi o então presidente do Conselho Nacional de Assistência Social, Sr. Silvio Iung<sup>2</sup>. Os parâmetros legais que conferem esta competência ao CNAS delimitam os campos relativos a:

---

<sup>1</sup> Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, parte de um sistema mais amplo de controle social - do qual fazem parte também as audiências públicas, as Conferências bianuais realizadas nas três esferas de governo - e controle institucional - composto pelo Ministério Público, Tribunais de Contas e outros órgãos interno, como as ouvidorias.

<sup>2</sup> Representante da Instituição Sinodal de Assistência, Educação e Cultura (ISAEC).

- normatização das ações e regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- efetivação do sistema descentralizado e participativo, especialmente pelo reconhecimento do papel das Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e Tripartite (CIT), instituídas em 1998; assim como ao conteúdo da Política Nacional de Assistência Social, aprovada por este Conselho em 2004, que definiu com maior precisão os termos do sistema descentralizado e participativo;
- aprovação de critérios de transferência dos recursos federais para as demais esferas de governo, cuja nova regulação no âmbito do SUAS se deu por meio de pisos e do repasse automático fundo a fundo, conforme conteúdo normatizado na NOB-SUAS/2005;
- divulgação de suas decisões no Diário Oficial da União, baseada no princípio de publicidade que lhe dá eficácia. Assim, a publicidade permite que se efetive o controle interno e externo dos atos do próprio CNAS.

A **forma** Resolução, assim como a Portaria, é prevista no direito administrativo nos casos em que não é editada pelo chefe do Poder Executivo. A edição da deliberação por meio de uma Resolução é consequência da atribuição vista anteriormente, e que concretiza a diretriz legal de gestão descentralizada e participativa, conforme artigo 204 da Constituição Federal e artigo 5º da Loas. Portanto, as instâncias paritárias de controle social têm reconhecida capacidade normativa no campo administrativo da política de assistência social.

Sendo o **conteúdo** da NOB-RH uma aprovação, ela se caracteriza como um ato administrativo discricionário e de controle (PIRES, 2002, p. 51). Logo, sua aprovação significa uma indicação de conduta, ou seja, ela é composta de conteúdos fluidos e garante certa margem de escolha do administrador, quando da decisão de sua aplicação frente a situações concretas. Diferencia-se da homologação, cujo conteúdo é vinculado<sup>3</sup> previamente

---

<sup>3</sup> Na doutrina do direito administrativo prevê-se o ato vinculado, que consiste naquele no qual a conduta do administrador está previamente estabelecida quando estiver diante de um concreto, também antecipadamente delimitado.

e tem força de lei, posto que sua legitimidade é assim reconhecida pela Administração Pública.

Por fim, o **objeto** do ato administrativo é aquilo que a Administração pretende, efetivamente, realizar. Neste caso,

A Secretaria Nacional de Assistência Social apresenta as primeiras diretrizes da gestão do trabalho no SUAS. Trata-se de um primeiro esforço nesta área objetivando delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais, o que não esgota as possibilidades de aprimoramento desta Norma (NOB-RH, 2006, p. 13).

O objeto da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos é constituído por diretrizes, que têm por finalidade “estabelecer parâmetros gerais para a gestão do trabalho a ser implementada na área de assistência social, o que compreende não só os serviços diretos, mas também os ofertados pelas organizações e entidades de assistência social no âmbito do SUAS.” (NOB-RH, 2006, p.17)

O documento está estruturado em quatorze itens, cuja organização pode ser assim sintetizada: os eixos relativos ao conceito-chave de gestão do trabalho<sup>4</sup>; a definição de equipes de referência dos serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial; os princípios éticos para a atuação dos trabalhadores; detalhamento das responsabilidades pactuadas entre os gestores das três esferas de governo, bem como as regras de transição e, por fim, o controle social. Pela ordenação interna da NOB-RH é possível depreender o propósito de sustentar a consolidação do SUAS na correlação entre a descentralização político-administrativa, o financiamento partilhado entre os entes federados, a gestão do trabalho e o controle social.

A apresentação da Norma – assinada pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pela Secretária Executiva, pela Secretária Nacional de Assistência Social e pelo presidente do Conselho Nacional de Assistência Social–, indica que ela é um instrumento de gestão capaz de prover resposta às indicações relativas aos trabalhadores do

---

<sup>4</sup> A definição de **gestão do trabalho** na NOB-RH assim define: para efeitos desta NOB, considera-se gestão do trabalho no SUAS a gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, entre outros aspectos. (NOB-RH, 2006, p. 68)

SUAS presentes na PNAS/2004 e nas deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social. Ao final, afirma-se que sua efetividade está condicionada à pactuação e adesão dos gestores às suas diretrizes.

A introdução do documento retoma rapidamente a trajetória da política pública de assistência social, indicando o desafio da estruturação do eixo de recursos humanos, tendo em vista a histórica precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público.

A justificativa para a aprovação da Norma é explicitada do seguinte modo:

Temos então, que a essência da assistência social inscrita tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Loas, na PNAS/2004 e na NOB/SUAS está baseada na noção de direito em sua concepção mais direta, tendo, pois caráter de universalidade. **A área da gestão do trabalho adquire uma nuance especial, pois implica diretamente na qualidade dos serviços socioassistenciais.** Assim, está justificada a aprovação de uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos no âmbito do SUAS. (NOB-RH, 2006:16). [grifo meu]

Creio que o grau de generalidade com que se justifica a aprovação da NOB-RH seja um aspecto frágil que merece ser analisado com acuidade, tendo em vista que sua efetividade depende, em grande medida, de fundamentações políticas e empíricas capazes de atravessar diferentes conjunturas e governos. O entendimento de que há uma relação direta entre os conteúdos da gestão do trabalho e a garantia dos direitos dos usuários merece análise mais apurada e, por isso, será objeto de problematização ao longo desta dissertação.

No que tange à exequibilidade da NOB-RH o texto explicita que a adesão às suas diretrizes depende da incorporação na legislação e na organização administrativa própria de cada esfera de governo, ou seja, há uma dimensão legal cujo alcance extrapola a capacidade normativa da própria Norma.

A seguir são apresentadas, de forma sintética, as diretrizes que constam do documento aprovado para que seja possível configurar o espectro dos temas abordados.

### **1.1 Gestão do trabalho**

A gestão do trabalho é enfatizada na NOB-RH como elemento estratégico para o alcance dos objetivos do SUAS. Para efeito de síntese, optei por organizar a apresentação dos



itens relativos à gestão do trabalho: novos desenhos organizacionais; quadro de pessoal; plano de carreira, cargos e salários; política nacional de capacitação e financiamento.

A gestão do trabalho, tal como concebida na Norma Operacional de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, aponta a necessidade de novos desenhos organizacionais a serem institucionalizados nos órgãos gestores. Neste aspecto houve consenso quanto à:

- criação de um setor responsável pela gestão do trabalho no respectivo órgão gestor;
- criação de diretriz de acompanhamento de implantação da NOB-RH a ser formulada por cada órgão gestor;
- elaboração de diagnósticos da situação da gestão de trabalho em sua área de atuação, cujo detalhamento varia de acordo com as responsabilidades de cada esfera de governo;
- organização de sistema nacional de informação sobre os trabalhadores do SUAS, sendo responsabilidade do órgão gestor federal criar o Cadastro Nacional e os demais mantê-lo atualizado. Os municípios, além da atualização, deverão aplicar o cadastro também para entidades e organizações de assistência social.

Os princípios e diretrizes nacionais indicam que o quadro de pessoal deve solucionar a seguinte equação: qualificação profissional, estabilidade de vínculo de trabalho, necessidade da população e capacidade de gestão do ente federado (pp. 19- 20). Desse modo, as diretrizes devem observar:

- Consonância com o marco legal da assistência social, bem como com as regulações específicas do SUAS;
- Criação de cargos por lei, no âmbito do serviço público, e preenchimento mediante concurso público, e conforme parâmetros e critérios de qualidade dos serviços;
- O reconhecimento da heterogeneidade da composição das equipes contratadas por concurso público e gestão da força de trabalho em função dos níveis de habilitação no Sistema.

- A qualificação acadêmica dos profissionais a serem contratados, bem como a necessária contratação de profissões regulamentadas por lei.

Quanto às condições de trabalho, a Norma recomenda que todos órgãos gestores devem implementar normas e protocolos específicos para garantir qualidade de vida e segurança aos trabalhadores do SUAS na prestação de serviços socioassistenciais, bem como oferecer condições de trabalho adequadas.

A elaboração de Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), com forte participação dos trabalhadores, é indicada como prioridade, tendo em vista duas variáveis: a qualidade técnica e a produtividade. Cumpre destacar que tais diretrizes nacionais são válidas tanto para os trabalhadores da Administração Direta, quanto da Administração Indireta. A Norma indica ainda os princípios que deverão orientar as formulações dos PCCS: universalidade, equivalência dos cargos ou empregos, concurso público como forma de acesso à carreira, mobilidade do trabalhador, adequação funcional, gestão partilhada das carreiras, educação permanente e compromisso solidário. No conjunto desses princípios fica evidente a valorização da estabilidade dos vínculos dos trabalhadores com a administração pública, da mobilidade e, sobretudo, da sua participação na formulação dos Planos de Carreira, Cargos e Salários.

Contudo, há um aspecto ainda insuficientemente debatido e, portanto, de menor consistência nas diretrizes da NOB-RH. Trata-se da abordagem relativa aos trabalhadores que atuam nas organizações da sociedade civil, que se vinculam aos órgãos gestores de assistência social para a prestação serviços, programas e projetos socioassistenciais. A Norma estendeu alguns princípios dos PCCS às entidades e organizações de assistência social, conforme se vê na seção específica do documento “Diretrizes para as entidades e organizações de assistência social” (NOB-RH, 2006, p.39). Tal extensão se deu pela busca de isonomia salarial entre seus trabalhadores e os da administração pública, assim como pela participação nas ações de capacitação promovidas pelos órgãos públicos e, ainda, por seu compromisso em manter atualizadas as informações cadastrais no Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS.

Por fim, as diretrizes de gestão do trabalho prevêem a construção de uma política nacional de capacitação, fundada nos princípios da educação permanente, embora em nenhum momento da Norma se explicita esse conceito ou quais são esses princípios. As Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação têm como finalidade “difundir e produzir conhecimentos direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e

gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública.” (NOB-RH, 2006, p.31) O público ao qual ela se destina abrange gestores, trabalhadores, prestadores de serviços de organizações da sociedade civil e conselheiros. A responsabilidade pela coordenação e financiamento da política de capacitação cabe ao gestor federal, aos gestores estaduais e do Distrito Federal. Aos gestores municipais cabe garantir condições para a participação dos trabalhadores nas capacitações propostas por meio da definição de normas, padrões e rotinas para sua participação em eventos de capacitação e aperfeiçoamento profissional.

Embora ocupe um lugar central nos argumentos em defesa da centralidade da gestão do trabalho, a política de capacitação recebe um trato mais adjetivo do que substantivo. Suas diretrizes indicam que ela deva ser sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada. No entanto, traços substantivos, como conteúdos, estratégias e prioridades em face dos desafios reais colocados em nível nacional, e que ganham tonalidades diversas em todo o país, não são explicitados no texto. A estratégia mais claramente anotada diz respeito à necessidade de articulação com as Instituições de Ensino Superior, assim como com as escolas de governo e organizações não-governamentais.

## **1.2 Equipes de Referência**

O item relativo às equipes de referência dos serviços de proteção social básica e especial pode ser considerado central para a compreensão da lógica interna da NOB-RH. Dimensionar a relação entre quantidade de profissionais e qualidade dos serviços prestados aos usuários foi item polêmico e de difícil solução, tendo em vista a perspectiva de universalização do acesso à assistência social, bem como a articulação entre serviços e benefícios socioassistenciais.

O documento final aprovado, depois de longos debates e formulações ainda incipientes, configura a presença de trabalhadores concursados para atuação nos serviços de proteção social básica - prestados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) – e nos serviços de proteção social especial – prestados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Entretanto, as lógicas que orientam a configuração de ambas equipes são bastante distintas. Em alguns casos há detalhamento das competências requeridas, como para coordenadores dos serviços, enquanto em outros há apenas indicação da profissão; em outras situações indica-se apenas o grau de escolaridade

exigido ou ainda é apontada apenas a função, sem a correspondente qualificação. Creio que para a maioria dos leitores o modo como as equipes de referência são apresentadas cria mais dificuldade do que entendimento.

As equipes de referência são então apresentadas pelos níveis de proteção e, ao final, são indicadas as funções de gestão do SUAS. A lógica de estruturação dessas equipes varia de acordo com o nível de proteção e o seu grau de complexidade. Para a Proteção Social Básica adota-se como referência o porte dos municípios, tal como no texto da PNAS/2004, e para o dimensionamento do número de profissionais adota-se como referência o número de famílias referenciadas no território, tal como indicado na NOB-SUAS/2005. Neste nível de proteção social são identificadas duas profissões fundamentais: assistente social e psicólogo e uma função de coordenação, com pequeno detalhamento de perfil. Em reconhecimento da heterogeneidade étnica dos usuários está prevista a contratação de profissionais com formação específica em antropologia para trabalhar com as comunidades tradicionais.

Já para a Proteção Social Especial, a lógica dos serviços prestados diretamente pelo órgão gestor nos CREAS segue a regra de habilitação dos municípios, tal como definidas na NOB-SUAS/2005. A referência para a composição da equipe é a capacidade de atendimento do profissional e o nível de habilitação do município ou a regionalização dos serviços. Para os serviços de alta complexidade, as equipes de referência são constituídas segundo as modalidades dos serviços prestados diretamente pelo órgão gestor, como abrigo, casa-lar, casa de passagem, instituições de longa permanência para idoso; e os prestados pelas instituições a ele vinculadas, como os serviços de família acolhedora; república, abrigo, casa-lar, casa de passagem. No caso da Proteção Social Especial há exigências de diferentes ordens, como a adequação em face das normatizações previstas no Estatuto do Idoso, Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto das Pessoas Portadoras de Deficiência. Pela complexidade destes serviços, algumas funções detalhadas na equipe referem-se às atividade-meio, como alimentação, lavanderia etc.

Vale dizer que as equipes de referência dos serviços de proteção social especial carecem de um dimensionamento da totalidade da demanda social a qual deve responder. Até o momento, o texto da NOB-RH indica que a composição das equipes de referência deve ter por base o número de profissionais para cada grupo de usuários, sem uma baliza que lhe informe a universalidade de acesso a ser almejada.

Ao final deste item do documento consta uma lista das funções essenciais de gestão do SUAS por esfera de governo, explicitando o que é específico em cada uma delas no que tange às diretrizes de descentralização, financiamento, controle social e gestão do trabalho, indicando também processos de monitoramento e controle da rede socioassistencial. (pp. 28-29)

### **1.3 Princípios éticos para os trabalhadores da assistência social**

A redação deste item foi incluída pelos conselheiros do CNAS e denota o esforço em transpor para a política de assistência social direitos já consagrados no texto constitucional, como o direito à informação, à organização e participação dos usuários. O elenco de princípios parece resultar da composição entre os códigos de ética de cada profissão (assistentes sociais e psicólogos) e a necessidade de adaptá-los ao contexto da política pública de assistência social. Certamente este é um passo para demarcar referências públicas para os serviços socioassistenciais. No elenco de recomendações éticas restaria aprofundar as implicações relativas aos princípios que regem o próprio agente público, como a legalidade, a impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

### **1.4 Responsabilidade pactuadas entre os gestores das três esferas de governo**

A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é o espaço institucional reconhecido como legítimo para que os gestores de assistência social em nível federal, estadual, do Distrito Federal e municipal possam pactuar compromissos relativos à organização do sistema descentralizado e participativo. Neste aspecto, a força da NOB-RH se expressa no amplo consenso obtido entre os membros da CIT em torno da estratégia de propor que o Poder Executivo Federal encaminhe Proposta de Emenda Constitucional (PEC) ao Congresso Nacional. Essa proposta visa a revisão da legislação relativa ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de modo que seja possível cofinanciar o pagamento de pessoal nas demais esferas de governo.

Ainda do ponto de vista do cofinanciamento, foi estabelecido que haja previsão orçamentária de recursos próprios para a realização de concursos públicos em cada esfera de governo, assim como a garantia de rubrica específica de “gestão do trabalho” nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Há um entendimento tácito de que os cargos

relativos às funções de gestão devem ser criados e financiados com recursos próprios dos municípios, conforme critérios de habilitação previstos na NOB-SUAS/2005, enquanto para a gestão estadual, eles devem ser previstos nos Pactos de Aprimoramento de Gestão.

Os consensos relativos ao financiamento afirmados na NOB-RH indicam a perspectiva de que cada órgão gestor deve aportar recursos próprios para o alcance das diretrizes que lhe cabem, assim como a instituição de mecanismos de colaboração entre os entes federados. Fortalece-se, assim, as instâncias de pactuação (CIT e CIBs) para o estabelecimento de critérios de cofinanciamento. O gestor federal tem protagonismo nessa construção, pois deve estabelecer critérios de repasse de recursos fundo-a-fundo como forma de incentivo aos estados, DF e municípios que cumprirem as diretrizes da NOB-RH. Cabe ainda ao órgão federal buscar cooperação técnica e financeira junto às instituições e organismos nacionais e internacionais, visando a captação de recursos que viabilizem a implementação de processos de formação dos trabalhadores dos serviços públicos da assistência social.

Os demais itens pactuados constam das diretrizes que definem as responsabilidades e atribuições de cada órgão gestor, os incentivos ofertados pelo órgão federal para a implementação da NOB-RH e os requisitos para a gestão do trabalho. Como já apontado anteriormente, a responsabilidade comum a todas as esferas de governo sintetiza o grande consenso a que se chegou: “Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social. Destinar recursos financeiros para a área, compor quadros do trabalho específicos e qualificados por meio da realização de concursos públicos.” (NOB-RH, 2006, p.43)

Para efeito de estimativa do quadro de pessoal, a Norma trouxe como principal contribuição a proposição de Equipes de Referência, conforme visto logo acima. O consenso válido para as diferentes esferas de governo em torno dessa questão assim se expressa:

- Cada órgão gestor deverá elaborar o quadro de necessidades de trabalhadores. Para os municípios essa elaboração apresenta-se atrelada à implementação do Plano Municipal de Assistência Social para a manutenção da estrutura gestora do SUAS;
- Todos órgãos gestores de assistência social devem estabelecer plano de ingresso dos trabalhadores e substituir terceirizados e também

- Planejar o ingresso anual de pessoal por concurso público, com previsão quantitativa. Em nível estadual, distrital e municipal a realização dos concursos públicos visa contratar e manter quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais, observadas as normas legais vigentes.

No que se refere ao Plano de Carreira, Cargos e Salários dos trabalhadores do SUAS as pactuações variam entre os diferentes entes federados, sendo de validade para todos apenas os seguintes consensos:

- Nomear comissão paritária entre governo e representantes dos trabalhadores para a discussão e elaboração do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários, no seu âmbito de governo;
- Encaminhar projeto de lei de criação do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários ao Poder Legislativo.

O maior consenso relativo à formulação e implementação da Política Nacional de Capacitação resulta na responsabilidade precípua dos órgãos federal, estaduais e distrital de formular, coordenar, cofinanciar e executar, em conjunto com outras esferas, a política nacional de capacitação com o objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, programas e projeto e benefícios, observando as peculiaridades locais, os perfis profissionais, a territorialidade e o nível de escolaridade dos trabalhadores, com base nos princípios desta NOB-RH.

Ainda como parte do fomento à capacitação, os estados e o Distrito Federal deverão organizar centros de estudos e outras formas de mobilização regionalizadas nas unidades de assistência social, que devem ser considerados como núcleos de discussão técnica e de fomento à qualificação dos trabalhadores do SUAS. Embora não faça parte do conceito de capacitação, estrito senso, cabe ressaltar a diretriz que aponta para maior aprofundamento dos temas relativos à política de assistência social nos cursos de graduação por meio de estágios supervisionados. O gestor federal deverá definir, em parceria com Instituições de Ensino Superior, órgãos de formação profissional e entidades estudantis, a Política de Estágio Curricular obrigatório no SUAS e sua supervisão. Caberá aos gestores estaduais e municipais instituí-las em seu âmbito de atuação, sendo que os municípios serão apoiados pelo seu estado nessa tarefa.

### 1.5 Controle social da gestão do trabalho no SUAS

Enfim, o tema do controle social indica que a gestão do trabalho merece atenção dos conselhos de assistência social nas três esferas de governo, por meio da “constituição de comissões paritárias entre governo e sociedade civil para tratar da gestão do trabalho, visando acompanhar implementação das deliberações do conselho acerca dos trabalhadores do SUAS nas respectivas esferas. “ (NOB-RH, 2006, p.63). Indica ainda a necessidade de acompanhamento dos conselhos profissionais na fiscalização do cumprimento dos códigos de ética e das condições de trabalho por parte dos administradores públicos.

A função de defesa social e institucional prevista na PNAS/2004 é referida neste item da NOB-RH, que aprovou como diretriz que os conselhos de assistência social passem a “acolher, deliberar e encaminhar resultados de apuração de denúncias dos usuários do SUAS quanto à baixa resolutividade de serviços, maus-tratos aos usuários e negligência gerada por atos próprios dos trabalhadores, gestores e prestadores de serviços socioassistenciais, estimulando a criação de ouvidorias.” (NOB-RH, 2006, p.64). Nota-se aqui uma forte demanda de articulação entre os espaços de controle social e a finalidade da política pública, o que demandará, por sua vez, aproximação entre conselheiros e trabalhadores dos órgãos governamentais responsáveis pela definição dos padrões de qualidade dos serviços, programas e projetos prestados aos usuários.

Ainda que as diretrizes da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos expressem o processo de debate, pactuação e deliberação, realizado ao longo das Conferências Nacionais de Assistência Social desde 1995, como se verá no capítulo 2, o intento desta seção foi o de apontar o caráter processual da construção de seu próprio objeto, assim como os parâmetros normativos que lhe conferem alcance limitado no conjunto das regulações afetas às relações de trabalho na Administração Pública. Em outras palavras, embora a aprovação da NOB-RH signifique um avanço em relação às condutas adotadas pelo governo federal ao longo da década de 1990, é forçoso reconhecer que a ela não tem força legal capaz de imprimir uma orientação normativa de longa duração. De acordo com o direito administrativo, os atos administrativos são revogados pela própria Administração Pública. Nas palavras de Pires (2002):

Aplica-se a revogação quando o ato administrativo proferido não mais atende ao interesse público, tornando-se inoportuno e inconveniente. Como ato de regramento tipicamente discricionário, onde a administração realiza um juízo de valor sobre a conveniência e oportunidade, a revogação somente poderá ser



proferida pela Administração Pública, jamais pelo Judiciário (PIRES, 2002, p. 55).

Cumprе ressaltar que a regulação da política de assistência social tem sido fortemente marcada por atos administrativos do Executivo, cujo grau de fundamentação empírica e amplitude de debates têm sido variável, a depender do tema em foco e da capacidade de articulação e mobilização dos diversos atores envolvidos. É preciso prudência ao analisar a assistência social como política de Estado pelo ângulo do Poder Executivo. Conforme adverte Sposati (2007), a consolidação da uma política de Estado não se funda apenas nos atos do Executivo, posto que

Para os movimentos sociais lutaram, e lutam, pela inclusão de suas necessidades na agenda pública ter sua necessidade reconhecida é sinônimo de identidade social. Todavia, quando esse reconhecimento se dá pelo Executivo, ele é pontual, ocasional e atribuído ao governante de plantão. Pela alternativa democrática, sai o governante, e seu sucessor procurará criticar o realizado, desmanchar, não lhe dar continuidade. Para o movimento social, tudo volta à estaca zero (SPOSATI, 2007, p.438).

## **2. As escolhas éticas, teóricas e empíricas**

Há uma idade em que se ensina o que se sabe; mas vem em seguida outra, em que se ensina o que não se sabe: isso se chama pesquisar. (BARTHES, 1979, p.47)

O objeto desta pesquisa foi construído por meio de um diálogo instigante no processo de orientação no qual as escolhas éticas, teóricas e empíricas foram sendo afirmadas e validadas. À medida que a leitura da NOB-RH suscitava entendimentos, novas perguntas se abriam, enquanto outras se atualizavam. Desse modo, a tessitura dos capítulos foi se compondo pela própria convocação das questões presentes na Norma, e sua seqüência expressa o caminho investigativo realizado. Certamente esse trajeto é um dentre vários possíveis. Portanto, ele não é autônomo e tampouco neutro; sua pertinência e validade podem ser avaliadas pela capacidade de examinar as várias possibilidades que os posicionamentos éticos, a escolha dos autores e a seleção das fontes empíricas permitiu alcançar.

Expor o contorno mais descritivo e formal da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, embora necessário, creio que não seja suficiente. Para compreender a natureza e a especificidade desse instrumento normativo foi preciso dialogar com as produções

acadêmicas do direito administrativo, de modo a sustentar uma reflexão da política de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão.

Entre os pesquisadores do direito administrativo é consenso que à medida que as relações entre o Estado e os cidadãos tornam-se mais amplas e complexas, maior é o campo sobre o qual se estende o alcance normativo dos entes estatais. Assim, os atos administrativos atestam o reconhecimento de que a competência normativa não é exclusiva ao Poder Legislativo, posto que nos assuntos administrativos ela se estende também aos poderes executivo e judiciário. Contudo, é necessário sublinhar que no Estado de Direito e no modelo constitucional brasileiro, todo ato administrativo é infralegal, ou seja, está delimitado pelo princípio da legalidade, uma vez que a Administração Pública é estritamente subordinada à lei. Assim, “o ato administrativo para obrigar deve, necessariamente, ter arrimo em lei, salvo excepcionalidades da medida provisória, do estado de defesa e do estado de sítio, contemplados na Constituição Federal“ (PIRES, 2002, p. 29).

No primeiro capítulo investigo a possibilidade de tomar a NOB-RH como uma prática jurídica no âmbito do Estado Democrático de Direito, o que implica considerá-la nos limites da legalidade vigente e, ao mesmo tempo, como impulsionadora da expansão das possibilidades do tempo presente, até mesmo pela revisão do texto legal. Por outras palavras, analiso a dimensão legalmente instituída e a dimensão instituinte do Direito, característica das lutas políticas democráticas orientadas pelo valor constitucional de justiça social. Orientada por essa dupla perspectiva, o material empírico em exame neste capítulo é composto pelas leis afetas às relações entre a Administração Pública e seus trabalhadores, (campo instituído), assim como entre os trabalhadores e servidores públicos e os cidadãos, (campo instituinte).

O exame acerca da natureza da norma operacional abre perguntas quanto ao seu caráter discricionário, ou seja, quanto às condições efetivas de realização de suas diretrizes. Interessa, portanto, investigar a racionalidade que vem sendo construída, ou seja, de que modo estão sendo manejados os meios (trabalho humano e financiamento) para o alcance da finalidade pública da política de assistência social (funções de proteção social, defesa socioinstitucional e vigilância socioterritorial). Em sentido ampliado, no primeiro capítulo procuro situar as regulações do SUAS no campo da produção normativa no Estado Democrático de Direito.

Parto da hipótese de que o processo que culminou na aprovação da NOB-RH fortalece a diretriz da Loas, segundo a qual o Estado tem primazia na condução da política de

assistência social. Como efeito, há que se investigar a racionalidade inerente à responsabilidade do Estado: como se dá a escolha dos meios orientada pelos fins, ou seja, a consolidação das burocracias públicas como a realização do dever de Estado de garantir os direitos socioassistenciais dos usuários da política de assistência social.

O diálogo com os autores do direito administrativo permite caracterizar as tensões e questões em jogo no exame dos instrumentos normativos próprios do Poder Executivo, sua complementaridade e as tensões que se abrem nas relações com o Poder Legislativo. No âmbito da consolidação do SUAS, essa reflexão reitera a importância da legalidade e estabilidade dos vínculos dos trabalhadores da assistência social trazida pelo concurso público. Ao mesmo tempo, indica a necessidade de maior esclarecimento acerca do conteúdo da função da defesa socioinstitucional no escopo das responsabilidades dos agentes públicos da assistência social.

No segundo capítulo procuro captar a dinâmica do processo de produção política da Norma, cuja especificidade se dá pelo jogo de forças nas instâncias de pactuação e deliberação, que dão materialidade às diretrizes de participação de descentralização da política de assistência social. A pergunta orientadora assim se desdobra: como foi possível afirmar um novo posicionamento da política de assistência social no conjunto das políticas públicas por meio da criação e consolidação de sua burocracia? Esta pergunta exige ir além da mera aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos pelo CNAS, isto é, trata-se de uma análise do processo de deliberação e, portanto, de construção de legitimidade acerca das diretrizes que têm validade em âmbito nacional.

Essa opção justifica a seleção do material empírico examinado, que foi prontamente disponibilizado pela equipe do gabinete da Secretaria Nacional de Assistência Social e pela Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Assistência Social: as deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social, desde 1995 até 2005; as transcrições das reuniões ordinárias da Comissão Intergestores Tripartite e do Conselho Nacional de Assistência Social nas quais foram formuladas, debatidas e aprovadas as diretrizes da NOB-RH.

A reconstrução dessa trajetória histórica indica a temporalidade das questões postas na Norma, tendo em vista os diferentes projetos em disputa em torno da especificidade (ou inespecificidade) da assistência social como política pública e dever de Estado. O eixo analítico do segundo capítulo investiga a hipótese de tomar as atuais regulações do SUAS

como um movimento de reforma administrativa no interior da política de assistência social. Sob este ângulo problematizo o longo tempo transcorrido desde a aprovação da Loas até a afirmação inequívoca, na NOB-RH, da necessidade de consolidação de equipes de trabalho com vínculos mais estáveis com a Administração Pública e com reconhecida capacidade profissional.

Enfim, os alcances e limites da Norma são construídos no embate das questões que estavam postas na agenda pública nos espaços descentralizados e participativos instituídos no período posterior à Loas. Por outras palavras, a dimensão histórica dos consensos estabelecidos na NOB-RH permite reconhecer a importância dos novos dissensos necessários ao seu avanço numa perspectiva de construção democrática, pela via da representação legítima dos interesses dos usuários e também da maior participação da representação governamental de pequenos e médios municípios nas instâncias de pactuação e deliberação.

No terceiro capítulo o foco da investigação dirige-se à ideia central da NOB-RH, qual seja: a contratação de profissionais por meio de concurso público. Argumento que essa afirmação expressa um projeto essencialmente moderno para a gestão pública de assistência social, demarcando com a devida distância entre as práticas tradicionais clientelistas e nepotistas e as práticas orientadas pelos princípios público da impessoalidade, legalidade e publicidade.

Tomo a referência clássica do conceito weberiano de burocracia para investigar as consequências da adoção da racionalidade da norma e do conhecimento científico como elementos indissociáveis da fonte da legitimidade das burocracias modernas. A pertinência da análise weberiana justifica-se pela precisão com que permite tocar no ponto nevrálgico da sociedade brasileira: a possibilidade de instituir referências de igualdade afirmadas pela lógica dos direitos. Contudo, suspendo o rigor conceitual do conceito de burocracia para poder investigar a racionalidade interna da NOB-RH que, de certo modo, cindiu a precedência da discussão da necessidade de um conhecimento prévio que, atestado pelo concurso público, dá acesso aos cargos na administração pública. Ocorre que a opção dos formuladores da NOB-RH foi a de demarcar um lugar institucional dos trabalhadores sem aclarar os conhecimentos necessários para ocupá-los. Somente depois de examinar as razões dessa escolha é que faço a problematização de seu alcance e limites.

As fontes empíricas que sustentam as análises deste capítulo são as mesmas que deram fundamentação científica e empírica para o diagnóstico da composição heterogênea das

equipes, da baixa escolaridade dos profissionais e da fragilidade de seus vínculos trabalhistas com os órgãos gestores de assistência social em âmbito estadual e municipal. (CNAS-PUC-SP: 2005-2006) e (IBGE: 2005). A decodificação dessas informações dá acesso aos pontos para a análise do significado do concurso público para a política de assistência social: a permanência e fragilidade dos vínculos dos trabalhadores com os órgãos gestores de assistência social; a trajetória de inserção da assistência social no aparato público permite identificar o processo histórico que institui duas modalidades possíveis de vínculo com a administração pública, estatutário e celetista e, por fim, permite iluminar pontos relativos à necessidade de construção de protocolos de atenção orientados pela lógica da impessoalidade e eficiência administrativa.

Por fim, no quarto capítulo problematizo a opção feita pelos formuladores da NOB-RH, buscando situar as implicações entre a necessidade de conhecimentos prévios para a investidura nos cargos públicos e o modo como esses conhecimentos impactam os ciclos de formulação, decisão e implantação das políticas públicas. A partir da crítica contemporânea ao conceito clássico de burocracia weberiano, a chave analítica sugerida por Subirats (2006) foi adotada como estratégia para suscitar discussões acerca da potência democrática que as burocracias contemporâneas. Ao discriminar o papel das burocracias nas diferentes fases do ciclo das políticas públicas pode-se configurar como maior precisão como os trabalhadores podem, a partir do seu lugar institucional, efetivar o devir democrático da política de assistência social.

## 1. A FORÇA INSTITUINTE DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Considerando o exposto na Introdução, abre-se um campo de investigação necessário para compreender como se produziu o lugar dos trabalhadores da política de assistência social como consequência da diretriz legal da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política pública de assistência social nas três esferas de governo e. afirmou-se o concurso público como único dispositivo legítimo para efetivar o compromisso entre a Administração Pública e seus trabalhadores; e entre estes e os cidadãos usuários da política de assistência social. Neste capítulo a questão orientadora dessa pesquisa – **como vem se constituindo o lugar dos trabalhadores que atuam na política de assistência social em sua recente construção como dever de Estado e direito do cidadão** – será explorada pelo ângulo do princípio constitucional da legalidade.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (2006) é, desse ponto de vista, inaugural ao estabelecer uma regulação afeta aos trabalhadores dessa política setorial ainda em construção<sup>5</sup>. Entendo que a NOB-RH convoca o aprofundamento da discussão a respeito do princípio da legalidade na política pública de assistência social por duas razões. A primeira delas, por colocar em evidência as práticas normativas próprias do Poder Executivo, uma construção histórica que remete às transformações do próprio Estado moderno. A literatura do direito administrativo na qual esta reflexão se apoia afirma que o aumento da edição de atos administrativos por parte dos órgãos do Poder Executivo é um fenômeno que resulta da ampliação e complexidade das relações entre o Estado e os cidadãos, por força das pressões da sociedade para a expansão dos pactos de cidadania. Uma das consequências tem sido a explicitação de tensões entre as normatizações do Poder Executivo, de natureza mais fluida e inconstante como fonte para originar ou assegurar direitos, e do Poder Legislativo, por

---

<sup>5</sup> O entendimento de “inaugural” refere-se ao campo das regulações e não ao processo de debate acerca do tema, discutido desde a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995. No entanto, as deliberações relativas aos recursos humanos não lograram êxito do ponto de vista das consequências normativas do Poder Executivo. Essa não efetivação será analisada aqui em termos dos limites que as deliberações das conferências e dos conselhos têm do ponto de vista do direito administrativo. A construção da legitimidade política dessa temática no âmbito da política de assistência social será tratada no Capítulo 2, por meio da análise do processo de formulação e debate ocorridos na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no período entre novembro 2005 e dezembro de 2006.

natureza mais duradouras e estáveis do ponto de vista da fundamentação e exigibilidade dos direitos.

A segunda razão diz respeito à adoção do concurso público como único meio de acesso aos cargos criados por lei, afirmando a estratégia de criação de um quadro profissional estável e qualificado, capaz de efetivar a diretriz da primazia da responsabilidade do Estado no cotidiano da prestação de serviços aos cidadãos. Na política de assistência social em particular, o dispositivo do concurso público representa um divisor de águas pela ruptura com a matriz de subsidiaridade vigente desde os anos 1930. Como efeito, a NOB-RH finalmente inscreve os trabalhadores da assistência social na legalidade da Administração Pública, tal como previsto no texto constitucional.

Neste capítulo a NOB-RH será analisada como prática normativa no âmbito do Estado Democrático de Direito, o que implica considerar suas diretrizes como expressão do dever do Estado. Desse modo, o foco de análise está comprometido com uma investigação capaz de alargar as possibilidades do presente e não considerar a lei simplesmente como dominação de uma classe social sobre a outra; ou ainda tomar a letra da lei como impedimento para a realização histórica do direito do cidadão à proteção social de assistência social. Portanto, investigar diferentes possibilidades no tempo presente impõe um rigor capaz de sustentar a discussão dos meios (trabalho social, financiamento, regulações etc) somente em relação aos fins públicos que justificam sua existência.

Face ao campo tenso em que a política de assistência social vem se consolidando com avanços e reveses desde sua institucionalização na Constituição Federal, em 1988, e na Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, a legalidade tem sido apontada como ponto de sustentação de seu projeto político democrático. Esse é um traço marcante da trajetória da política pública de assistência social, pode-se dizer até mesmo que a defesa da legalidade é constitutiva de sua força política instituinte no campo da expansão dos direitos de cidadania.

Ao inscrever a Assistência Social como política de Seguridade Social, a Constituição Federal de 1988 instituiu um dever de Estado inédito, tal como apontado por Cardoso Jr e Jaccoud:

A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada por leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um

terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivo de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza (Cardoso Jr; Jaccoud, 2005, apud JACCOUD, 2009, p. 63).

Os enfrentamentos decorrentes da expansão do pacto de cidadania expuseram de forma contundente o jogo de forças que marcou o processo de aprovação da lei orgânica no início da década de 1990. Após o veto do então presidente Fernando Collor de Mello à primeira versão da Loas, a defesa da legalidade foi o ponto para o qual convergiram diferentes forças em defesa da política de assistência social<sup>6</sup>. O segundo texto, elaborado pelo próprio Poder Executivo, só foi aprovado, em 1993, numa conjuntura de forte mobilização da Frente Municipal de Defesa da Assistência Social, da presença de entidades como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)<sup>7</sup>, dos núcleos de estudo e pesquisa de universidades, onde se destacaram a Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP) e a Universidade Federal de Brasília (Unb), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e outras instituições da sociedade civil. Diante da omissão reiterada do Poder Executivo Federal, o princípio da legalidade significou um campo político de resistência em defesa do texto constitucional que previa a aprovação de lei complementar de regulamentação do artigo 194, relativo à Seguridade Social. O Ministério Público foi então acionado e “teve de ameaçar o governo do presidente Itamar Franco com uma ação judicial de inconstitucionalidade por omissão, para que o Executivo tomasse iniciativa de encaminhar novo projeto de lei da assistência social ao Congresso Nacional, proposto por entidades da sociedade civil e representantes governamentais” (RAICHELIS, 1998, p. 228). O texto aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República foi comemorado como um passo importante na direção da efetivação do texto constitucional, ainda que não incluísse por completo as reivindicações da sociedade civil.

Se a Loas inscreveu o direito à assistência social nos marcos do Estado Democrático de Direito e, portanto, laico, as práticas em vigor estavam longe de demarcar a devida

---

<sup>6</sup> Em julho de 1991 foi realizado em Brasília o Seminário Nacional “Impasses e Perspectivas da Assistência Social no Brasil”. Este encontro catalisou esforços de diferentes segmentos da sociedade civil e irradiou a discussão sobre a política de assistência social em todo o Brasil (MESTRINER, 2001).

<sup>7</sup> A atuação do CFESS demarca a presença dos assistentes sociais, categoria profissional que vinha, desde o final dos anos 1970, articulando-se em torno de um projeto profissional. Entre os vários componentes deste projeto, havia a indicação de que as ações assistenciais que vinham sendo realizadas no âmbito governamental teriam o potencial de instituir um novo campo de relação com a população, pela via da expansão de seus direitos de cidadania.



distância apontada por Max Weber entre a dominação racional-legal e a dominação tradicional<sup>8</sup>. Considero exemplar o trecho da narrativa de Leonor Franco em entrevista recente à Denise Paiva, na qual comenta essa conjuntura. Em 1993, Leonor Franco presidia a LBA e avalia que Itamar Franco foi o “presidente da inclusão social”. Entre as várias razões pelas quais justifica essa avaliação, ela destaca, obviamente, seu empenho em aprovar a Loas, ao mesmo tempo em que destaca:

A assinatura do maior convênio da área da assistência social com a Pastoral da Criança da CNBB, com o objetivo de: combater a desnutrição, oferecer ações de educação em saúde, garantir acesso à alimentação alternativa e saudável e à geração de emprego e renda para as famílias pobres. Este convênio contribuiu decisivamente para a inversão dos índices e do modelo de intervenção no combate à mortalidade infantil, promovendo salto qualitativo quanto ao desenvolvimento social, resultados estes que foram evidenciados nos anos subsequentes (PAIVA, 2009, p. 156).

Essa informação é emblemática do quanto a presença da igreja católica marca a trajetória da assistência social antes e depois de sua inscrição como política pública, o que certamente tenciona a consolidação de uma política de caráter laico e público ainda nos dias de hoje. Na conjuntura de aprovação da Loas, em que pesem todos os esforços de segmentos da sociedade civil em dar conseqüências ao texto constitucional, atualizavam-se os princípios da subsidiaridade por meio de diversos dispositivos. Cumpre destacar que na conjuntura dos anos 1990 a assistência social ainda era fortemente ligada às ações de combate à fome e à pobreza. Ainda que não dispusesse de instrumentos capazes de efetivamente erradicar a fome e a pobreza, essa concepção esteve (e ainda está para alguns segmentos desse campo) ligada ao público para o qual se dirigia, identificado pelos critérios de renda e procedimentos de comprovação de pobreza.

Conforme analisa Di Pietro:

A forma mais branda de neoliberalismo encontra eco no princípio da subsidiaridade, amplamente desenvolvido pela doutrina social da Igreja. Baseia-se em alguns postulados básicos: de um lado, a idéia de respeito aos

---

<sup>8</sup> Os argumentos do sociólogo alemão Max Weber serão analisados por sua contribuição ao entendimento do lugar que as burocracias ocupam no Estado de Direito, sobretudo pela demarcação que faz no escopo da Administração Pública ao instituir os princípios da impessoalidade e da legalidade, conforme será analisado no Capítulo 3. Cumpre lembrar que o incremento das burocracias estatais historicamente causou tensões entre os dois poderes, uma vez que a relativa autonomia que elas passam a ter inibe práticas tradicionais que estruturam os poderes legislativos. O aumento da capacidade técnica para planejar e tomar decisões tende a tornar a administração pública mais eficiente, conquanto menos suscetível à dominação tradicional.

direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada, seja dos indivíduos, seja das associações, tem primazia sobre a iniciativa estatal; em consonância com esta idéia, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; sob este aspecto, o princípio implica uma limitação à intervenção estatal. De outro lado, o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos (2001, p. 53).

Afirmar um conteúdo próprio da política pública de assistência social, tal como o faz a Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004, traz à tona as tensões presentes entre sua matriz laica, ainda em construção, e a matriz religiosa, atualizada em conteúdos e estratégias que orientam as práticas tutelares em relação aos pobres. Por isso, para a política pública de assistência social, a legalidade é tema tão vigoroso quanto necessário para sua consolidação democrática.

É importante dizer que no texto da Loas a referência aos trabalhadores da assistência social é vaga e genérica. Seu vocabulário ora refere-se aos “recursos humanos”, ora refere-se aos “trabalhadores do setor”, ambos usados em sentido amplo e indiscriminado quanto ao locus de trabalho. O lugar do agente público – servidor público – não está claramente configurado no documento inaugural da política de assistência social, sendo referido nos artigos 17 e 32 da Loas como parte da composição paritária dos conselhos de assistência social. Sua presença no planejamento, coordenação e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios não é afirmada com força no texto legal.

Desse modo, a Loas expressa a forte presença das organizações e entidades de assistência social nos artigos dedicados à sua normatização, inscrição, registro, certificação e cadastro. Assim, a relação entre a ação dos trabalhadores e a regulação dos serviços prestados aos usuários estaria por ser construída.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) é notadamente uma inflexão no debate nacional relativo à envergadura pública da política de assistência social. Ela define do com maior precisão o locus no qual os serviços socioassistenciais serão prestados de forma direta em todos os municípios brasileiros: os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Ao afirmar de forma mais precisa o conteúdo próprio das proteções de assistência social, a PNAS/2004 tem ressonâncias do ponto de vista dos trabalhadores que irão efetivá-las e informa “o caráter público da prestação de serviços socioassistenciais, fazendo-se a necessária existência de servidores públicos responsáveis por sua execução” (NOB-RH, 2006, p.19).

Motivada pela questão “direito social e assistência social na sociedade brasileira são uma equação possível?”, Couto (2006) empreendeu metucioso estudo do processo de construção legal e política dos direitos sociais em âmbito internacional e, com maior profundidade, analisou os textos constitucionais brasileiros no período entre 1930 a 1988<sup>9</sup>. Percorrendo a trajetória mais recente da política de assistência social após a aprovação da Loas, suas conclusões a levam a afirmar que esta é uma equação possível. E tal possibilidade se afirma pelo reconhecimento de um campo tenso, no qual a legalidade é condição para a consolidação de um projeto de política de assistência social como política de Estado e ao mesmo tempo o mote para ampliação da cidadania. Embora o texto legal da CF-88 e da Loas contenham ambiguidades, Couto ressalta:

[...] A possibilidade de suspeição da forma tradicional e assistencialista com que os governos e a elite nacional têm tratado os problemas oriundos da questão social.

Incorporar a legislação à vida da população pobre brasileira é necessariamente um dos caminhos, embora insuficiente, para incidir na criação de uma cultura que considere a política de assistência social pela ótica da cidadania (COUTO, 2006, p. 182).

Para não incorrer em simplificações apressadas, creio que seja prudente tocar tanto nas ideias-força presentes na NOB-RH, cujo conteúdo acena rompimentos profundos com as práticas instituídas por órgãos gestores de política de assistência social, quanto os elementos externos que tendem a fragilizar ou retardar sua implementação. Não se trata, portanto, de analisar este processo em termos de superação de etapas ou mera substituição de modelos teóricos. Ainda que as concepções afirmadas no conjunto dos documentos e regulamentações do Sistema Único de Assistência Social tenham forte conteúdo de ruptura com as concepções e práticas tutelares e de nepotismo solidamente institucionalizadas, seu processo de regulação e sedimentação vem ocorrendo num campo de negociações, ou seja, em respeito às regras do jogo democrático no qual os conflitos são matéria-prima da produção política e normativa.

Como sublinhou Sposati (2009) recentemente ao tratar das referências em disputa hoje no campo da política pública de assistência social:

---

<sup>9</sup> Sua tese de doutorado, publicada em 2004, adensa seu duplo compromisso acadêmico e político acerca do alcance da Lei Orgânica de Assistência Social, posto que sua reflexão está sustentada também na importante contribuição ao debate e formulação do texto legal feita pelo CFESS na gestão 1993-1996, coletivo do qual fazia parte.

Um modelo não tem aplicação quando é concebido sob o estranhamento do real. Sua aplicação supõe conhecer os fatos e fatores do real que podem fragilizá-lo, isto é, que tiram a força dos fatores que estrategicamente o fortalecem. Tudo isso, a proposta e o conhecimento dos fatores que a aceleram ou interditam são parte do pré-desenho do futuro desejado. [...] É preciso ter claro, também, que a realidade e a concretude dos fatos que a conformam não são males ou empecilhos, mas sim, as efetivas configurações ou condições com que se deve lidar (pp. 16-17).

É pertinente destacar o conteúdo de dois projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional nos últimos anos para dar a medida das fortes tensões implicadas na realização do dever de Estado no âmbito da política pública de assistência social. Retoma-se aqui brevemente o cerne deste debate no sentido de configurar elementos que, embora sejam de longa duração em termos históricos, demarcam fortemente a conjuntura no período posterior à aprovação da NOB-RH em referência:

a) a diferentes concepções sobre a relevância dos direitos não-contributivos, haja vista o recente debate em torno dos impactos que a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC n.233/08), conhecida como proposta de Reforma Tributária, poderá trazer para a Seguridade Social. O texto da PEC 233/08 pretende suprimir as receitas exclusivas vinculadas ao orçamento da Seguridade Social, alterando completamente o conteúdo do artigo n. 196 da Constituição de 1988<sup>10</sup>.

b) aos embates em torno da realização legal e política da diretriz da Loas relativa à primazia da responsabilidade do Estado na condução da política pública de assistência social. Diretriz cujas consequências na expansão dos direitos já proclamados na CF-88 incidem em

---

<sup>10</sup> **O Manifesto em defesa dos direitos sociais básicos sob ameaça da Reforma Tributária** – assinado por organizações da sociedade civil, representantes do ONGs, centrais sindicais, universidades, conselhos profissionais – adverte que “a proposta de reforma tributária traz graves consequências ao financiamento das políticas sociais no Brasil, ameaçando de forma substancial as fontes exclusivas que dão suporte às políticas da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social), Educação e Trabalho. [...] Particularmente nas áreas da Seguridade Social, o Projeto de Reforma (oriundo do Executivo e já aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados) prejudicará ainda mais, em termos quantitativos e qualitativos, a capacidade de atendimento do Sistema Único de Saúde nas suas múltiplas funções (vigilância sanitária, consultas, internações, vacinações etc.); afetará diretamente a vida de 26 milhões de titulares de benefícios pagos pelo INSS (Previdência e Assistência Social) e de cerca de 6 milhões de trabalhadores que recebem o Seguro Desemprego. Além desses credores de direitos protegidos pela Constituição (cujo piso de benefícios é de um salário mínimo), também são afetados os recursos das 11 milhões de famílias que participam do “Bolsa Família”. Em seu conjunto, são dezenas de milhões de pessoas que recebem até um salário mínimo com esses benefícios. A proposta de reforma inviabilizará qualquer expansão dos programas de Saúde, de Previdência ou de Assistência Social, comprometendo igualmente qualquer projeto de sociedade, social e economicamente mais justo”.

termos do financiamento direto (via fundos de assistência social) e indireto (por meio da isenção da cota patronal devida pelos empregadores ao orçamento da Seguridade Social). É exemplar deste campo de conflito o difícil trâmite de aprovação do Projeto de Lei n.462, conhecido como PL-Cebas e sancionado como Lei 12.101/09, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições da cota patronal por parte das entidades beneficentes de assistência social, saúde e educação. A distribuição dos recursos públicos para a realização da finalidade própria da política de assistência social ainda encontra resistências em alguns setores da sociedade civil, ao interpretar que sua liberdade vem sendo tolhida pela regulação estatal<sup>11</sup>. O cerne deste embate diz respeito às diferentes concepções de direito e tutela, que são atualizadas quando está em disputa o acesso aos recursos públicos para garantir finalidades específicas da política pública de assistência social.

A mudança radical efetivada pela Loas no campo da assistência social parece guardar ainda uma força instituinte, mesmo decorrido mais de uma década desde sua aprovação. Tal radicalidade se expressa, como já dito, na inversão da lógica da subsidiaridade, vigente desde os anos 1930, pela primazia da responsabilidade do Estado. Como efeito, a política de assistência social passa a ser **dever do Estado**, ou seja, faz parte da:

Ordenação normativa que propõe uma série de finalidades a serem alcançadas, as quais se apresentam, para quaisquer agentes estatais, como obrigatórias. A busca destas finalidades tem o caráter de dever (antes do que ‘poder’), caracterizando uma função, em sentido jurídico.

Em Direito, esta voz função quer designar um tipo de situação jurídica em que existe, previamente assinalada por um comando normativo, uma finalidade a cumprir e que deve ser obrigatoriamente atendida por alguém, mas no interesse de outrem, sendo que, este sujeito – **o obrigado** –, **para desincumbir-se de tal dever, necessita manejar poderes indispensáveis à satisfação do interesse alheio que está a seu cargo prover.** [...] O eixo metodológico do Direito Público não gira em torno da idéia de poder, mas gira em torno da idéia do dever (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 13). [grifo meu]

---

<sup>11</sup> A reação organizada de setores da sociedade civil, especialmente entre os representados por organizações como a Rede Brasileira do Terceiro Setor (REBRATS), atribui ao governo federal uma postura estadocêntrica – que no jargão administrativo quer dizer uma relação autoritária entre Estado e sociedade civil. Privilegia-se, portanto, a liberdade das organizações perante o Estado em detrimento da defesa da igualdade dos cidadãos ao acesso aos direitos que devem ser garantidos pelo Estado. Ressalto o alinhamento desta crítica à defesa da matriz de subsidiaridade, conforme já sublinhado por Di Pietro (2001).

O ângulo proposto por Bandeira de Mello demarca todo parâmetro de análise adotado na presente dissertação. O direito do cidadão é a origem e a causa da criação dos instrumentos de gestão e manejo de meios para efetivar essa finalidade pública. Nesse sentido, assegurar a presença dos trabalhadores da política de assistência social, bem como as condições adequadas para o seu exercício profissional é elemento importante para consolidar a assistência social como política pública e dever de Estado. Contudo, com base no rigor da afirmação de Bandeira de Mello o devir democrático da assistência social só se realiza em ato, ou seja, quando as práticas legislativas, políticas e profissionais traduzem o cumprimento de um dever e se mantêm a serviço do cidadão.

Como um dos efeitos do ainda titubeante pacto em torno das responsabilidades específicas da política de assistência social, as categorias públicas encontram pouca ressonância nas diversas práticas jurídicas, políticas e profissionais afetas a ela. Vânia Baptista Nery (2009), em recente pesquisa realizada nos CRAS, identifica que ainda é frágil entre assistentes sociais e psicólogos que neles atuam a compreensão da capacidade resolutive da própria política de assistência social, ou seja, qual é o dever de Estado nela inscrito e, por decorrência, de que modo eles, como agentes públicos, devem prover respostas nesta direção.

Talvez em função de sua regulação e institucionalidade tardias, remete a análise ao grau de impregnação ainda presente no campo profissional da visão da área vinculada ao assistencialismo, configurando abordagens preconceituosas e com ausente densidade política e conceitual para o debate sobre as responsabilidades públicas do Estado em relação às maiorias excluídas de políticas e serviços socioassistenciais de qualidade e em escala adequada, para atender às suas necessidades e direitos (NERY, 2009, p. 244).

Com base em suas conclusões é possível reafirmar a pertinência do aprofundamento analítico e enraizamento prático da dimensão pública da atuação destes profissionais, especialmente no que tange à função de defesa social e institucional prevista no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

Como se verá na próxima seção, a NOB-RH institui o compromisso necessário dos órgãos da administração pública para com os seus trabalhadores. No entanto, os serviços socioassistenciais, que conferem aos usuários a materialidade dos direitos socioassistenciais, ainda carecem dessa objetivação.

### **1.1 A tensão entre a longa duração do Direito e o caráter discricionário da NOB-RH**

Tendo em vista que a NOB-RH é um ato administrativo e, como tal, submetido à lei, cabe problematizá-la como prática jurídica e, nesse sentido, dar visibilidade ao movimento que se dá pela tensão entre a lei e o caráter discricionário da decisão do administrador público.

No processo de consolidação da assistência social com política de Estado, a NOB-RH reforça o princípio da legalidade, sobretudo no que se refere às diretrizes relativas à estabilidade do vínculo dos seus trabalhadores como resposta à necessária continuidade da prestação dos serviços socioassistenciais aos usuários. Contudo, como se verá no Capítulo 2, os atores que a formularam e debateram optaram por aprovar um documento de redação mais genérica, como diretrizes, sem que fossem definidas metas de curto, médio e longo prazo para sua implementação. Esta escolha tem dificultado o acompanhamento da implementação da NOB-RH, assim como a definição de estratégias capazes de levar a cabo suas proposições nas três esferas de governo.

Nesta seção interessa analisar o alcance da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos pela tensão que se coloca entre o princípio da legalidade e seu conteúdo discricionário. A discricionariedade informa uma certa margem de liberdade do administrador que, diante de situações concretas, fará um julgamento acerca das diretrizes da Norma para, então, tomar decisões pertinentes. Essa tensão pode levar a dois possíveis entendimentos. O primeiro entendimento tenderia a enfatizar que a força da Norma reside no alcance de sua pactuação nas instâncias representativas (CIT e CNAS), cuja eficácia estaria condicionada à adesão dos demais gestores às suas diretrizes. Num primeiro momento é isso que se pode apreender do próprio texto: “Essa Norma é um instrumento de gestão que só terá eficácia se o seu conteúdo for amplamente pactuado e assumido entre os gestores de assistência social e se houver adesão às suas diretrizes” (NOB-RH, p. 14).

A análise estrita à regulação do Executivo levaria a afirmar que, pela natureza instável dessas pactuações e composição de forças numa sociedade pluralista, a NOB-RH poderá ter curto fôlego, caso esse pacto não se estenda ao conjunto dos estados e municípios brasileiros. Esse entendimento levaria a iluminar o traço eminentemente político da eficácia da norma no âmbito do Poder Executivo nas três esferas de governo. Certamente a relevância dessa interpretação pode ser justificada pela necessária construção de legitimidade do Sistema

Único de Assistência Social, posto que ele exige a produção de um entendimento do que seja, de fato, o seu conteúdo e as estratégias que lhe dão sustentação e unicidade em nível nacional.

Entretanto, é oportuno expor o argumento de Sposati (2007) para que a defesa da legalidade como sustentação da política pública de assistência social não seja feita apenas pela via dos dispositivos do Poder Executivo, comumente regulados por atos administrativos – como Decretos, Resoluções, Portarias –, sendo estes apenas uma face para que a assistência social alcance envergadura política como dever de Estado:

Pratica reducionismo aquele que analisa a política social tão só a partir do executivo. É o Poder Legislativo que torna a política ‘de Estado’ quando a reconhece como lei duradoura e contínua. É por sua vez o Poder Judiciário que a confirma como direito de cidadania ao reconhecer a violação de direitos do cidadão ou a omissão do Estado em sua prática. Sem esses trânsitos, ‘morremos na praia’ do discurso, sem efetividade para o cidadão que quer ter certeza da atenção social e da sua cidadania reconhecida (SPOSATI, 2007, p. 438).

Um outro entendimento acerca das tensões entre a legalidade e a discricionariedade é igualmente possível e decorreria do fato de que o ato administrativo discricionário não se consolida apenas pela eficácia de pactuações políticas. Tais atos compõem as regras do Estado Democrático de Direito, posto que nele a discricionariedade é um ato jurídico e, portanto, passível de julgamento e responsabilidade do ponto de vista do Direito e não apenas da letra da lei. Esse entendimento se sustenta nas produções específicas no campo do direito público e administrativo.

Certamente, ambas as interpretações, embora diversas, não são excludentes entre si. Contudo, cabe examiná-las com vagar, posto que cada uma desdobra diferentes possibilidades de análise e, conseqüentemente, estratégias de ação diversas. Interessa, portanto, captar a produção normativa e do próprio direito como prática jurídica, tal como definiu Ewald (2000, p. 212): “A regra do juízo não é uma regra enunciada por uma instância, mas sim aquilo que regula o juízo de todas as instâncias; não é, pois, algo que se aplique, mas aquilo mediante o qual se julga”. Transpondo essa reflexão ao objeto em análise, restaria saber qual a referência adotada pelos administradores públicos mediante a qual julgam a pertinência e a necessidade da composição das equipes de trabalho no âmbito das funções de assistência social como forma de cumprir sua responsabilidade protetiva para com os cidadãos.

Tendo a regra de juízo como parâmetro de análise, entende-se que para ampliar as possibilidades do presente é preciso não incorrer num julgamento apressado sobre a



discricionariedade dos atos administrativos como sendo mais de natureza política do que jurídica. Para tanto, será retomado de forma breve como esses dois princípios caros ao direito público foram forjando diferentes concepções acerca da natureza do Estado moderno.

Os autores que analisaram a construção histórica do Estado afirmam que o princípio da legalidade é constitutivo da própria concepção de Estado de Direito, uma vez que a lei criada pelos homens instaura, no mesmo ato, o dever de Estado e o direito do cidadão<sup>12</sup>. Entretanto, já no início da modernidade, a legalidade foi tencionada pelo princípio da discricionariedade. Desde então, nas interpretações acerca do direito administrativo há uma tensão permanente, que ora tende a uma leitura autoritária, como se a discricionariedade fosse o direito privilegiado do Estado; ora como se ele fosse direito defensivo do cidadão frente ao Estado, direito especial de cidadania face ao desempenho das funções administrativas que realizam o dever do Estado.

Na perspectiva liberal do Estado de Direito o princípio da legalidade delimita os órgãos executivos à mera função de cumprimento estrito da letra da lei, devendo aplicar suas normas gerais e abstratas em casos concretos. Na divisão clássica entre os poderes forjada por Montesquieu, estava claramente definido o papel do Legislativo como o único capaz de legislar. Em certo sentido, essa concepção deu margem à interpretação de que se deve “aplicar a lei como sentença”, enquanto o soberano poderia agir livremente nas situações não previstas pela lei. Em resumo, “a administração podia fazer não só o que a lei expressamente autorizasse, como também tudo aquilo que a lei não proibisse” (DI PIETRO, 2001, p. 27). Consequentemente, a discricionariedade operaria no espaço livre da lei. Na concepção liberal clássica, a discricionariedade aproximava-se mais de um poder político do que de um poder jurídico, posto que parte dos atos administrativos escapava ao controle judicial.

---

<sup>12</sup> Historicamente, os direitos humanos cumpriram esse papel de delimitar a ação do soberano em nome da liberdade do cidadão e da preservação da vida como valor máximo, em oposição ao poder que os monarcas e tiranos tinham sobre a morte de seus súditos. Importa reter que a racionalidade da construção dos direitos humanos não estava dada a priori. Ela foi forjada no interior das estratégias adotadas pelos diferentes atores políticos em disputa que foram construindo esta racionalidade dos direitos na própria continuidade dos embates políticos. Vale lembrar que os direitos humanos foram ressignificados em diferentes momentos históricos, inicialmente pela doutrina naturalista e, posteriormente, pela doutrina positivista do direito. Eles permanecem em muitas cláusulas pétreas das Constituições hoje vigentes, ligados ao valor da dignidade humana. Desse modo, os direitos humanos mantêm a pertinência da limitação do poder do governante ao considerar o poder do ângulo dos cidadãos (RIBEIRO, 2002).

O Estado Social de Direito emerge do esgotamento das concepções liberais e, sobretudo, das consequências negativas desse modo de relação entre o Estado e os cidadãos. Em lugar de uma liberdade abstrata, buscava-se, por meio da regulação estatal nas esferas econômica e social, uma igualdade de fato. Desse modo, as funções do Estado são ampliadas para prover os direitos sociais demandados pelos cidadãos.

Ao analisar a lei aprovada na França em 1898, referente à responsabilidade sobre os acidentes de trabalho, Ewald (2000) capta essa mudança profunda gestada na própria sociedade industrial e que produz um novo pacto em torno de uma “sociedade seguradora”. Trata-se da mudança da noção de culpa (juízo filosófico) para a de responsabilidade (juízo jurídico). Assim,

(...) a industrialização não só destruiu vidas, modos de existência ancestrais (e, portanto, felizes) ou meios naturais, mas também produziu verdade, novas maneiras de os homens se identificarem, de gerirem a causalidade das suas condutas, de pensarem as suas relações, os seus conflitos e a sua colaboração, de se pensarem no seu destino. [...] O homem tinha, até então, procurado a resposta a estas questões no conhecimento de Deus. Tinha agora que procurá-la na simples actualidade do corpo social. É esta profunda mutação da relação do homem consigo próprio que a lei de 1898 sancionava (EWALD, 2000, p. 202).

A construção normativa e política do Estado Social de Direito nas sociedades europeias foi, portanto, uma resposta às demandas por ampliação das responsabilidades a serem compartilhadas pelo conjunto da sociedade em face dos riscos sociais que ela mesma produzia. Da noção de risco social emerge também a concepção de uma “sociedade seguradora”. Resulta desse processo um reposicionamento entre os poderes do Estado, tal como captado na análise de Di Pietro:

O acréscimo das funções a cargo do Estado – que se transformou em Estado prestador de serviços, em Estado empresário, em Estado investidor – trouxe como consequência o fortalecimento do Poder Executivo e, inevitavelmente, sérios golpes ao princípio da separação dos poderes. [...] o Poder Executivo, que, para atuar, não podia ficar dependendo de lei, a cada vez, já que sua promulgação depende de complexo e demorado procedimento legislativo (DI PIETRO, 2001, p. 31).

Diferentemente da matriz liberal, quando cabia ao Poder Executivo apenas a aplicação das leis, no Estado Social de Direito, ele passa a ter poder normativo, posto que:

Em muitas matérias é o Poder Executivo que edita normas com a mesma força de lei e que, pela facilidade de promulgação e alteração, geram ainda maior instabilidade e desconfiança e acentuam a preeminência do Poder Executivo

sobre o Legislativo em matérias de maior relevância para os direitos individuais e para o bem-estar coletivo (DI PIETRO, 2001, p. 33).

Esse caráter instável e provisório da fonte do direito foi severamente atacado pelos críticos do Estado Social, sobretudo porque, se de um lado o caráter discricionário passou a ser entendido somente no escopo da legalidade, houve um retrocesso do ponto de vista da limitação do poder do Estado. Na vigência do Estado Social, a fonte do direito desvincula-se do ideário de justiça e toma o direito como fonte do próprio direito. Tal cisão traz em si uma fragilidade em relação ao sentido mesmo das leis às quais o Executivo está submetido, grande parte delas criadas por ele próprio. Consequentemente, o valor da justiça social e o princípio de controle entre os poderes sofrem sério abalo.

Ao lado dessa crítica ao Estado Social de Direito é necessário reconhecer um traço fundamental. A iniciativa de legislar que o Poder Executivo passa a ter na concepção do Estado Social é responsável ainda hoje pelo lastro jurídico que dá à Administração Pública a capacidade de acompanhar a dinâmica própria das demandas sociais:

Sempre tendo em vista a consecução do interesse público, ou seja, a solução que melhor atenda às necessidades coletivas, a Administração Pública não pode ficar tolhida diante de fórmulas rígidas, soluções estáveis, pois o próprio interesse público é essencialmente mutável. Para acompanhar essa dinâmica, há necessidade de imprimir-se à sua atuação certa flexibilidade na procura de meios adequados para atingir seus fins. Como a Administração está vinculada ao princípio da legalidade, é por meio da lei que vão sendo criados novos institutos que forneçam os instrumentos hábeis de que a Administração necessita (DI PIETRO, 1989, p. 73).

Sem esse reconhecimento não seria possível entender uma estratégia fundamental da NOB-RH, qual seja: a proposição de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para atender à necessidade de revisão do texto constitucional que, atualmente, impede o financiamento de pessoal por meio das transferências do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Ainda que essa estratégia possa ser analisada considerando diferentes aspectos, é importante considerá-la como dispositivo peculiar à ampliação da responsabilidade social do próprio Estado. Para ser mais explícita, a Administração Pública (no caso o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) pode julgar que para realizar a melhor equação entre meios (recursos financeiros para

pagamento de pessoal) e fins (expansão dos serviços socioassistenciais, cujo maior custo reside na remuneração do trabalho humano) é fundamental a revisão do texto legal<sup>13</sup>.

Na vigência do Estado Social de Direito europeu houve uma desvinculação entre a lei e o ideário da justiça, especialmente em decorrência do positivismo jurídico. As críticas ao Estado Social de Direito tiveram como consequência a ampliação da fonte sobre a qual os atos administrativos são julgados: não mais pela estrita letra da lei, mas pelo Direito, entendido como um conjunto de princípios e valores, que passa a ser considerado como crivo de julgamento da discricionariedade administrativa.

No processo histórico que dá movimento às relações entre Estado e cidadão, as críticas aos limites do Estado Social de Direito vão ganhando força e forma política que, nos termos dos autores do campo do direito público, se consolida como Estado Democrático de Direito. Nesta forma histórica, a doutrina do direito público defende o julgamento de responsabilidades baseado não apenas na letra da lei, mas também no conjunto do Direito, seus valores e princípios.

Em diálogo com as críticas feitas ao Estado Social, François Ewald (2000) defende a necessidade de adotar os princípios gerais do direito como fonte para o juízo das práticas jurídicas:

Os princípios gerais do direito têm como primeira função assegurar a continuidade e a estabilidade da ordem jurídica. Para empregar um vocabulário de historiador, a sua invenção correspondeu à necessidade de reintroduzir a 'duração longa' na vida do direito. De equilibrar a temporalidade cada vez mais curta das fontes tradicionais do direito, por uma temporalidade normativa muito mais lenta, sem a qual o sistema jurídico deixaria de gozar desse elemento de duração necessário à sua própria existência. [...]

(...) A prática dos princípios gerais do direito exprime uma espécie de vontade da sociedade de se ligar a si mesma através de sua própria história, da sua herança, do seu patrimônio jurídico e constitucional. (...) **Numa palavra, a prática dos princípios gerais do direito equivale a fazer da história do direito, da sedimentação jurídica, logo, da própria positividade do direito,**

---

<sup>13</sup> As emendas constitucionais são previstas no artigo 60 da CF-88, podendo se dar mediante proposta:

I- de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara de Deputados ou do Senado Federal;  
II- do Presidente da República;  
III- de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

**uma fonte do direito. Se temos direito é porque temos uma história**  
(EWALD, 2000, p. 71). [grifo meu]

Essa é a concepção subjacente no Estado Democrático de Direito que fundamenta a Constituição alemã (de 1949), espanhola (1978), portuguesa (1976) e brasileira (1988).

No Estado Democrático de Direito, por sua vez,

o termo democrático ganha o maior grau de amplitude referindo-se a garantia de todo e qualquer tipo de direitos fundamentais, mantendo como seu conteúdo jurídico os Direitos e Princípios já consagrados no seio dessa evolução do Estado de Direito, acrescidos dos seguintes aspectos: à democracia representativa soma-se a democracia direta, participativa e pluralista, o Princípio da Separação dos Poderes passa a ter uma dimensão positiva, tornam-se efetivos os Princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade, da Proteção da Confiança, da Boa-Fé objetiva. Assim, a noção de legalidade amplia-se para abranger todos os demais princípios (o sistema jurídico como um todo), implicando a sujeição do Estado à expressa autorização da Lei e do Direito (ANJOS, 2005, p. 6).

O princípio da legalidade está previsto expressamente na Constituição Federal de 1988 e obriga tanto os órgãos de administração direta, quanto indireta. Sendo a Administração Pública submetida à lei que lhe confere certas finalidades, institui-se ao mesmo tempo o dever de Estado que, para satisfazer as necessidades dos cidadãos, deve manejar poderes para cumprir aquilo que a lei e o Direito obrigam, pois “[...] A discricionariedade administrativa – como poder jurídico que é – não é limitada só pela lei, em sentido formal [como era no Estado Social de Direito], mas pela idéia de justiça, com todos os valores que lhe são inerentes, declarados a partir do preâmbulo da Constituição” (DI PIETRO, 2001, p. 46).

Do ponto de vista do princípio da legalidade atinente às relações entre a administração pública e seus trabalhadores a NOB-RH está claramente alinhada o texto constitucional, aspecto que será analisado na próxima seção. Restaria problematizar o alcance de sua efetividade em função de seu caráter discricionário.

Entre os pesquisadores do direito administrativo tem sido amplamente aceita a tese de que a discricionariedade é um poder dado ao administrador para que, diante de situações concretas, possa realizar ou não as indicações previstas no objeto do ato administrativo, neste caso, as diretrizes da gestão do trabalho no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Em certo sentido, essa compreensão se aproxima do entendimento de que a eficácia da NOB-RH está condicionada a um poder político dado pelo alcance e extensão de sua pactuação em nível nacional.

Mello (2006), em diálogo com essa ampla produção do direito administrativo, ilumina o tema da discricionariedade por outro ângulo que merece ser trazido aqui como ponto de reflexão. Para o jurista, o método do direito público se funda na ideia do dever e não do poder. Por essa razão, considera insuficiente as teses que enfatizam:

[...] A presunção de que o agente público, quando a lei lhe outorga aquilo que se denomina discricionariedade, dispõe de um poder para fazer escolhas livres, na suposição de que dentre as alternativas comportadas pela norma *em abstrato*, quaisquer delas são de indiferente aplicação no caso concreto. [...]

Pretende-se justamente demonstrar que não é assim, e que é preciso refazer a noção mais corrente de discricionariedade, para adequá-la ao próprio direito positivo (BANDEIRA DE MELLO, 2006, pp. 15-16).

A hipótese que orienta sua argumentação indica que quando a lei regula discricionariamente uma dada situação, ela o faz deste modo exatamente porque não aceita do administrador outra conduta que não seja aquela capaz de satisfazer excelentemente a finalidade legal (ibidem, p. 32). Seguindo sua argumentação pelo eixo do dever de Estado, Mello sustenta sua tese em dois pontos. O primeiro deles na distinção entre ato vinculado e ato discricionário. O segundo pelo crivo de julgamento dado pela finalidade da lei e pelo dever da “boa administração” que delimita as escolhas do agente público.

O que caracteriza o ato vinculado é a capacidade de delimitação antecipada e objetiva da situação que demanda a ação de Estado, tanto quanto a configuração inequívoca e precisa da conduta a ser adotada pelo administrador público quando estiver diante de tal situação. Como já visto no breve histórico traçado acima, quanto mais o Estado assume o dever de oferecer serviços como forma de satisfação das necessidades sociais, mais sua capacidade normativa se expande e se realiza por meio de atos administrativos emanados pelo Poder Executivo.

Em face desse contexto de ampliação das responsabilidades do Estado no que toca à política pública de assistência social na vigência do Estado Democrático de Direito, um conjunto de situações vêm sendo reguladas por meio de aprovações do Conselho Nacional de Assistência Social que são, por natureza, atos discricionários. Tendo em vista que é impossível (e muito menos desejável) que a lei e as normas recubram com clareza e precisão todas as situações que demandam atos administrativos por parte do agente público, resulta que grande parte destes atos decorre de conceitos fluidos e imprecisos, como os conceitos de risco

e vulnerabilidade social que constam do texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/ 2004).

Como já dito, ainda é frágil o consenso em torno da capacidade resolutiva da política de assistência social. Com frequência volta ao debate público a pertinência de considerá-la com capacidade resolutiva ou de negá-la como resposta do Estado às demandas específicas de proteção social por meio da afirmação de seu traço eminentemente processante das demais políticas sociais, estas sim, com resolutividade reconhecida<sup>14</sup>.

Em diálogo com os argumentos de Bandeira de Melo (2006) e Ewald (2000), é possível analisar a NOB-RH como prática jurídica e, nesse sentido, sustentar um juízo de valor relativo aos seus conteúdos valendo-se não apenas do princípio da legalidade, mas dos demais princípios e valores presentes da Constituição Federal. Essa possibilidade se configura no momento histórico atual – Estado Democrático de Direito –, no qual administração pública “não está mais submetida apenas à lei, em sentido formal, mas a todos os princípios que consagram os valores expressos ou implícitos na Constituição, relacionados com a liberdade, igualdade, segurança, desenvolvimento, bem-estar e justiça” (DI PIETRO, 2001, p. 46).

É pertinente analisar a especificidade da política de assistência social a partir do valor constitucional da **segurança** citado acima. Partindo do entendimento de que o Sistema Único de Assistência Social é uma estratégia de gestão administrativa da política com respaldo legal e que exige uniformidade e continuidade como atributos de uma política de Estado, há uma construção social recente que merece ser destacada. A PNAS/2004 alinha o conteúdo da política de assistência social ao valor constitucional da segurança (e não apenas ao valor do bem-estar), ao organizar a provisão de serviços segundo a lógica das seguranças sociais de acolhida, convivência e sobrevivência. Portanto, as seguranças sociais previstas em função de uma necessidade social equivalem, no sentido afirmativo do direito, a configurar previamente

---

<sup>14</sup> No contexto da mobilização em torno da elaboração da nova Constituição Federal foi realizado em 1986 o Seminário Nacional “As políticas sociais na Nova República: transformações da assistência social no país”. Ao analisar o documento final, Gomes (2008) destaca certo traço inaugural do documento ao propor caminhos para romper com a nacionalização descendente, hegemônica até então. E também avalia as tensões para a afirmação do estatuto próprio da assistência social como política de Estado: “Prescindir da assistência social pública [tal como afirmado no item 3 do documento final do seminário] é, ao mesmo tempo, polêmico e ingênuo, porque o momento requeria sua afirmação e não sua negação. [...] essa visão, da época e ainda corriqueira nos dias de hoje, entende que a cota setorial da assistência social é a da pobreza, natureza fundante de ser e existir como política compensatória para pobres” (p. 202).

uma necessidade social sobre a qual o Estado deve prover respostas (serviços e benefícios). Prevalece, portanto, a lógica das necessidades coletivas e não dos necessitados.

A definição das seguranças sociais de assistência social tem inequívoco alinhamento conceitual com o valor constitucional da **segurança** que:

Exige, pois, que todos, nas mesmas condições, tenham o mesmo tratamento. Segurança exclui, portanto, tratamento arbitrário, ou seja, não só os que não são uniformes, mas também os que ocorrem à margem do direito. [...] **Como valor amplo, alcança, pois, também as arbitrariedades decorrentes de situações legalmente conformes, mas socialmente injustas que são, então, juridicamente repelidas pela sua inclusão, no artigo 6º, como um direito social** (Ferraz Junior, 1989 apud DI PIETRO, 2001, p. 45). [grifo meu]

Há, portanto, na PNAS/2004 uma inflexão importante que deve ser circunstanciada e debatida no contexto do Estado Democrático de Direito, posto que descontextualizada pode acarretar opacidades no entendimento e na ação. Recentemente o meio acadêmico, nas Ciências Sociais e no Serviço Social, vem se dedicando ao debate em torno das categorias risco e vulnerabilidade social como capazes de objetivar as situações de insegurança social. Ainda não há argumentos suficientemente consistentes que sustentem posições em favor ou contra a capacidade analítica e programática de tais categorias ao ponto de transformá-las em conceitos. Entre os pesquisadores não há consenso quanto ao uso das noções de risco e vulnerabilidade social para definir o conjunto de condições que objetivamente criam insegurança e desproteção social e, por decorrência e dever de Estado, criam a demanda de proteção de assistência social. Sposati (2007), em artigo dedicado à construção da assistência social como direito social, fez a seguinte reflexão:

Os riscos sociais a que se refere [a proteção social de assistência social] não advêm de situações físicas, psíquicas ou biológicas, como a saúde, mas sim de situações instaladas no campo relacional na vida humana. Isto é, diz respeito aos vínculos sociais. A assistência social está no campo societário e, como tal, são os riscos sociais advindos da (in)sustentabilidade de vínculos sociais e das incertezas sociais que se colocam sob sua responsabilidade, assim como o fomento ao desenvolvimento humano e social (p. 449).

De outro lado, há argumentos que sustentam que a pobreza, entendida como conceito complexo, teria maior alcance explicativo quando se trata de intervir nas manifestações da questão social. Creio que esse debate pode ser fortemente alimentado pelas reflexões do campo do direito público. Tendo em vista que, entre os pesquisadores do serviço social, o intento é estabelecer correlações consistentes entre as manifestações da questão social – pobreza, desigualdade, subalternidade e exclusão social – e a construção de cidadania é



oportuno, senão fundamental, prosseguir com rigor o exame do alcance analítico das noções de risco e vulnerabilidade social também na perspectiva da construção da cidadania e dos padrões de justiça social. Certamente, do ponto de vista constitucional, essa discussão encontra amplo respaldo.

Certamente o adensamento teórico é necessário como exercício de fundamentação científica, reflexão e consistência dos saberes que a construção de uma política de Estado requer. Contudo, não é a suposta coerência interna dos conceitos que será capaz, por si mesma, de iluminar as escolhas mais justas. Assim como o juízo das regras jurídicas está baseado em uma racionalidade e em determinados valores num embate histórico e político, o juízo acerca do conhecimento também carece de uma racionalidade que indique os valores sociais que o sustentam. Como prática social, saber e poder exigem a reflexividade quanto à sua própria racionalidade, tanto quanto ao campo de valores sociais aos quais se associam. Afinal, “a ciência pode ser avaliada não só pelo valor cognitivo (epistêmico) dos seus produtos teóricos, mas também pela sua contribuição para a justiça social e para o bem estar humano” (LACEY, 2004, p. 473).

Do ponto de vista do julgamento da legalidade dos atos administrativos discricionários, a imprecisão conceitual não é analisada por Mello como uma fragilidade a ser sanada por precisões conceituais. Ela é, antes de tudo, o reconhecimento de que, diante de conceitos imprecisos e fluidos, o administrador pode assumir condutas diversas, de acordo com o juízo subjetivo que faz da finalidade prevista na lei que deve orientar aquela decisão. Assim, as condutas é que seriam discricionárias, posto que poderiam fundamentar-se não na antecipação de seu conteúdo na lei, mas no julgamento do administrador público quanto à decisão de praticá-la ou não; de definir o momento adequado de fazê-lo; de optar entre duas ou mais alternativas que se configuram num caso concreto; ou ainda em função da finalidade da norma, e do campo de valores públicos que a sustentam.

A discricção administrativa vai se expressar em um único elemento que é o conteúdo do ato, porque é na ocasião em que se pratica o ato, elegendo o ato tal ou qual, uma vez decidido o instante de praticá-lo, é na providência adotada que realmente se traduz a discricção. Por força da imprecisão do pressuposto, por força da liberdade no comando ou por força da imprecisão da finalidade – não importa – a discricção vai se expressar exatamente naquele ato que foi praticado. Vai se traduzir, portanto, em última instância, no conteúdo do ato, salvo nos casos em que a Administração tem impossibilidade jurídica de deixar de praticar o ato (MELLO, 2006, p. 21).

A inovação que o argumento de Mello traz consiste no fato de que a discricionariedade está circunscrita ao campo do dever do agente público, eixo orientador de todo direito público. Esse dever só ganha materialidade e, portanto, é passível de julgamento quanto à sua efetividade se for expresso em atos administrativos que respondam a uma finalidade prevista em lei. O autor desloca, portanto, a discricionariedade do campo de uma suposta liberdade ou poder de agir, ou não, dado ao administrador, para um campo de dever, no qual a ação é tão imprescindível quanto a sustentação racional (adequação entre meios e fins), que fundamenta a escolha tomada pelo administrador diante de outras escolhas possíveis.

Mello conclui que na discricionariedade:

(...) A única lógica capaz de justificar a outorga da discricção reside em que não se considerou possível fixar, de antemão, qual seria o comportamento administrativo *pretendido como imprescindível* e reputado capaz de assegurar, *em todos os casos*, a única solução prestante para atender com perfeição ao interesse público que inspirou a norma. [...]

A discricção nasce precisamente do propósito normativo de que só tome a providência excelente, e não a providência sofrível e eventualmente ruim, porque se não fosse por isso, ela teria sido redigida vinculadamente. [...]

O âmbito de liberdade do administrador perante a norma, não é o mesmo âmbito de liberdade que a norma lhe quer conferir perante o fato. Está se afirmando que a *liberdade administrativa, que a discricção administrativa, é maior na norma de Direito, do que perante a situação concreta* (2006, p. 36).

A riqueza dos argumentos trazidos pelos pesquisadores do direito administrativo colabora no modo como é possível problematizar o alcance das regulações que vêm sendo feitas como estratégia de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Se um dos compromissos da ciência é, por meio da pesquisa sistemática, ampliar o campo de possibilidades do presente, seu projeto crítico poderia ser assim anunciado:

Tendo em vista que várias respostas podem ser dadas a um mesmo conjunto de dificuldades. E na maioria das vezes, respostas diversas são efetivamente dadas. Ora, o que se deve compreender é o que as torna simultaneamente possíveis. [...] Enfrentar a questão da atualidade significa, pois, definir o projeto de uma crítica prática na forma de transposição possível. (REVEL, 2004, pp. 82-83)

A natureza discricionária das recentes regulações do SUAS convocam a produção de conhecimentos que ofereçam diferentes possibilidades de entendimento e, sobretudo, expandam o campo ético das ações que trarão consequências para o que é afirmado no campo normativo. A problematização acerca da discricionariedade pelo ângulo sugerido por Celso

Antonio Bandeira de Mello oferece elementos de análise da NOB-RH tanto do ponto de vista da necessária pactuação política que resulte numa concepção nacionalizada acerca da gestão do trabalho no SUAS (traço de natureza política), quanto pela capacidade que os agentes públicos – trabalhadores, servidores e gestores públicos – da política de assistência social têm de buscar na heterogeneidade dos contextos locais e regionais a melhor equação entre meios e fins capaz de realizar a finalidade protetiva dos serviços socioassistenciais.

Na temática das políticas sociais e, em particular na política de assistência social, o uso das categorias risco social e vulnerabilidade social desdobram questões fundamentais a serem enfrentadas: o que portam as categorias analíticas com as quais são sustentados os discursos e as estratégias políticas? Qual o conceito mais consistente capaz de dar objetividade às necessidades sociais (e não aos necessitados) e, portanto, configurar simultaneamente o campo de visibilidade social das necessidades coletivas e de responsabilidade pública?

## **1.2 A relação entre administração pública e seus trabalhadores: a NOB-RH e a legalidade instituída**

Seguramente é possível afirmar que o conteúdo da NOB-RH traz avanços significativos do ponto de vista da legalidade das próprias condições dos trabalhadores responsáveis pela implementação do Sistema Único de Assistência Social. As diretrizes relativas à gestão do trabalho, como se verá nesta seção, incidem num ponto até então bastante frágil da política de assistência social, conforme destacado por Nery:

Paradoxalmente no caso da Assistência Social, a política de proteção social, assim como as demais no campo da Seguridade, a não-obediência às garantias dos direitos trabalhistas nos vínculos de trabalho configura a supressão do acesso à proteção social do próprio trabalhador (NERY, 2009, p. 96).

Com o objetivo de dar maior precisão ao modo como as diretrizes da NOB-RH são delimitadas pelo princípio da legalidade, passo a correlacioná-las a outros instrumentos legais que lhe antecedem: a Constituição Federal (1988) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). A legalidade conferida a este lugar do trabalhador como servidor público resulta do reconhecimento de seus direitos previstos na Constituição Federal. Desse modo, grande parte das diretrizes relativas à gestão do trabalho prescreve o alinhamento aos incisos do artigo 37 da Constituição Federal, que trata da Administração Pública.

O inciso I deste artigo condiciona o acesso a cargos, empregos e funções públicas ao preenchimento dos requisitos da lei. Esta é a orientação presente na NOB-RH para que os gestores de cada esfera de governo elaborem o quadro de necessidade de trabalhadores do SUAS e encaminhem ao Legislativo o projeto de lei para criação de cargos, bem como o plano de carreira e salário. Nery (2009) destaca um aspecto relevante a esse respeito:

A NOB-RH reconhece que um dos elementos centrais para a provisão de serviços socioassistenciais, em níveis qualitativos e quantitativos, condizentes com as realidades sócio-territoriais, é a adoção de quadros profissionais que favoreçam a qualidade da organização do trabalho. (...) No entanto, não foram ainda estabelecidos padrões capazes de equacionar, de forma condizente, demandas socioassistenciais e o quadro de profissionais.

As gestões municipais e estaduais apresentam poucos investimentos no sentido de injetar recursos financeiros para o desenvolvimento de diagnósticos sociais dos territórios, de forma a configurar um perfil de vulnerabilidade social a ser atendida. Tal quadro, ainda a ser construído, poderá subsidiar a elaboração – alicerçada na definição de padrões de atendimento – de uma relação entre a cobertura de serviços e benefícios afiançada e o número de profissionais necessários em cada realidade social (p. 97).

Tendo em vista que o próprio objeto da NOB-RH ainda está em construção, é plausível considerar que, num primeiro momento, o dimensionamento do quadro de pessoal e a criação de cargos serão feitos por estimativas. O texto da NOB-RH está ancorado na medida construída e partilhada até o momento para efeito da composição dos pisos que são repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social aos demais fundos de assistência social<sup>15</sup>. Para os serviços de proteção social básica, utiliza-se como crivo o número de famílias referenciadas<sup>16</sup>, enquanto para os serviços de proteção social especial ainda não há uma medida objetiva compartilhada que seja capaz de informar o seu grau de universalidade. Possivelmente o dimensionamento quantitativo e qualitativo da demanda de proteção social especial ganhará maior precisão se forem utilizadas informações de outras políticas setoriais

---

<sup>15</sup> Do ponto de vista da gestão do Sistema Único de Assistência Social, a NOB-SUAS/2005 altera a lógica do financiamento segundo valores per capita e passa a instituir os pisos, cujos valores são referenciados pelos níveis de complexidade de oferta dos serviços socioassistenciais. Com isso, confere-se maior transparência às transferências intergovernamentais por meio de sistemas informatizados e, sobretudo, maior agilidade e continuidade nos repasses financeiros.

<sup>16</sup> Segundo definição estabelecida na NOB-SUAS/2005: considera-se “família referenciada” aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos pelo órgão federal, pactuados e deliberados.

que informam o grau de abrangência das situações de violações de direitos, como secretarias de direitos humanos, órgãos de defesa de direitos do idoso, criança e adolescente, entre outros.

O inciso II do artigo 37 da CF-88 institui o concurso público como o meio legítimo de acesso a cargos e empregos públicos. O cerne das diretrizes relativas à gestão do trabalho da NOB-RH reforça claramente o texto constitucional, instituindo a impessoalidade e o mérito como referência de acesso aos cargos e empregos públicos.

O artigo 37 prevê ainda a contratação de trabalhadores por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. Esse conteúdo foi regulado pela Lei n. 8.745/1993, que define com maior precisão o que caracteriza essa excepcionalidade. Importante reforçar que essa previsão é dada em caráter excepcional, podendo ser julgada por esse crivo em situações concretas, quando comumente “a exceção vira regra”. Nery (2009), na pesquisa já mencionada, apresenta informações relativas às condições de trabalho de assistentes sociais e psicólogos em seis municípios dos estados de São Paulo e Minas Gerais. A pesquisadora explicita o modo como a exceção do contrato temporário tem virado regra nas administrações municipais. Nos seis municípios analisados, 40% de funcionários tinham vínculos de trabalho estáveis, enquanto 34% dos trabalhadores dos CRAS trabalhavam em regime temporário, com contratos de duração de oito meses, findo dos quais os profissionais não tinham certeza da continuidade de seu trabalho. Ao analisar a narrativa dos próprios profissionais, a pesquisadora chama a atenção para o quanto esta fragilidade do vínculo contratual afeta os serviços ofertados à população pela fragmentação no planejamento, frequentes interrupções na organização do trabalho, assim como rupturas de vínculos de confiança conquistados entre os profissionais e os usuários:

A impermanência dos quadros profissionais reproduz a fragmentação e descontinuidade histórica da Assistência Social. Não é excessivo afirmar que as precárias relações de trabalho entre os profissionais e as gestões municipais reverberam na incompletude e inconsistência da afirmação dos direitos socioassistenciais dos usuários (NERY, 2009, p. 177).

Ao incluir no escopo da definição de gestão do trabalho a desprecarização do trabalho e a educação permanente a NOB-RH organiza suas diretrizes sob a ótica da estabilidade do vínculo de trabalho e do investimento contínuo no aprimoramento das competências profissionais dos servidores públicos. Essa ótica tem correta e coerente relação com os princípios constitucionais da igualdade (isonomia gerada pelo concurso público) e eficiência

(gerada pela ampliação de competências), que devem orientar a consolidação da assistência social como política de Estado.

Além desse caráter mais geral, a Norma praticamente transcreve o conteúdo do inciso V ao tratar dos planos de carreira, tanto na ascensão horizontal (cargos), como na ascensão vertical (funções). Diz o texto constitucional: “As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (Constituição Federal, Artigo 37, inciso V).

No texto da NOB-RH, os cargos de livre provimento para funções de direção, chefia e assessoramento devem ser preenchidos considerando as atribuições do cargo e o perfil. A Constituição Federal veda a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, à exceção de médicos e professores, desde que não haja incompatibilidade de carga horária. O texto da Norma faz uma interpretação afirmativa desse impedimento ao propor a criação legítima de mecanismos de estímulo, “propiciando vantagens financeiras, entre outras, aos trabalhadores com dedicação em tempo integral ou dedicação exclusiva para a realização de seu trabalho, na área de abrangência do plano [de cargos, carreira e salários]” (p.37).

Para a implementação desse conjunto de diretrizes é necessária a assunção de instrumentos de planejamento, prestação de contas e controle interno e externo, previstos nas leis e regulamentações relativas ao orçamento e às finanças públicas. No âmbito estrito da política de assistência social, a criação dos Fundos de Assistência Social<sup>17</sup>, cujas receitas e despesas são previstas nos artigos 195 e 204 da Constituição Federal, no capítulo V da Loas e, posteriormente no Decreto n. 1.605/1995, indicam claramente essa direção. Em sentido mais amplo, a execução destas diretrizes está delimitada por um conjunto normativo que rege as finanças e o orçamento público: o inciso X do artigo 167 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional n. 19/1998 e a Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000. Esses são

---

<sup>17</sup> A lei 4.320/64 define e respalda os fundos especiais, aqueles que vinculam receitas e despesas. Essa definição foi reconhecida no texto constitucional de 1988, nas leis orgânicas e complementares para sustentar a especificidade do financiamento intergovernamental nas políticas de saúde e assistência social. Embora datada de um período autoritário, essa lei foi estrategicamente posta a serviço das diretrizes de controle social sobre as políticas públicas que caracterizam o período democrático.

os limites legais a qualquer ato administrativo — seja do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário —, relativo aos servidores públicos e gastos com pessoal.

Sob esse ângulo, faz-se necessário analisar à luz do princípio da legalidade duas diretrizes da NOB-RH que constam do capítulo referente ao cofinanciamento da gestão do trabalho.

A primeira delas indica o estudo de custo dos serviços prestados pelas equipes de referência, identificando o percentual a ser gasto com pessoal. Esta diretriz expressa claramente a delimitação da NOB-RH face aos conteúdos da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas orientadoras das finanças públicas do País. Estão submetidos a ela a União, os estados, municípios e o Distrito Federal, assim como os poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e Ministério Público. Seu objetivo é “aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos através de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (KHAIR, 2000). Como marco jurídico posterior à CF-88, a LRF também está orientada pelos princípios constitucionais, especialmente aqueles que se referem:

- Ao controle interno, como os Tribunais de Contas e a Controladoria Geral da União; bem como o controle externo, por meio da criação de Conselhos de Gestão Fiscal, formado pelo governo e sociedade civil, e pelas audiências públicas que devem anteceder o envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Legislativo;
- À publicidade, ou transparência, por meio de divulgação ampla e sistemática de instrumentos de gestão financeira;
- À eficiência, pela clara adoção do planejamento como regra de ouro para uma gestão eficiente dos recursos públicos, tanto do ponto de vista das receitas quanto das despesas. Segundo Khair, essa eficiência na arrecadação pode melhorar através de maior atuação da fiscalização e tributos mais bem instituídos e cobrados. As despesas poderão ser mais seletivas, controladas e reduzidos seus custos (ibidem, p. 38).

Ao lado das prescrições, a LRF tem um caráter de sanção bastante forte. Segundo Khair, as penalidades constituem o aspecto mais contundente desta lei. O descumprimento das regras leva à suspensão das transferências voluntárias, garantias e contratação de operações de

crédito, inclusive a ARO [Operação de crédito por antecipação de receita orçamentária] (ibidem, p. 5).

Parte incisiva e que gerou polêmica em torno da LRF é a que trata das despesas com pessoal. O limite de tais despesas é dado pela Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>18</sup>, ficando estabelecidos no artigo 19 que “a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida”, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Portanto, para efeito da diretriz relativa ao estudo de custo dos serviços socioassistenciais, fica estabelecido o teto informado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No contexto da aprovação da LRF, os municípios estavam assumindo progressivamente os custos referentes à expansão dos serviços públicos garantidos na CF-88. Entretanto, neste momento as transferências intergovernamentais, em decorrência da crise fiscal, estavam muito limitadas. Em função disso, muitas críticas foram e ainda são apontadas à LRF, pois a exigência de austeridade nas despesas dificulta as transferências de uma esfera de governo a outra. Como afirma Khair, “essas limitações forçam a administração municipal a racionalizar suas despesas, caso contrário incorrem no corte de transferências voluntárias e demais sanções penais e políticas” (ibidem, p. 38).

A lógica subjacente à LRF é a de estimular os municípios a ampliar a capacidade de crescimento de sua receita própria, por meio da revisão da estrutura administrativa e fiscal, norteadas por princípios de justiça fiscal. Como decorrência, a ampliação dos gastos com pessoal fica também condicionada ao aumento da receita própria. Essas considerações relativas à LRF são importantes para delimitar o alcance da NOB-RH e, desse modo, permitir

---

<sup>18</sup> A RCL é a receita corrente menos a contribuição dos servidores para a previdência e assistência social e menos as receitas da compensação financeira da contagem recíproca do tempo de contribuição para aposentadoria na administração pública e na atividade privada. Estão compreendidas as transferências constitucionais, inclusive as da Lei Kandir e do FUNDEF (KHAIR, 2000, p. 10).



configurar argumentos que estejam em diálogo com a complexidade que envolve suas diretrizes.

Já as diretrizes relativas à capacitação continuada dos trabalhadores orientam que os planos de capacitação sejam implementados de forma permanente. Embora os adjetivos associados aos planos de capacitação indiquem a perspectiva de uma prática continuada, do ponto de vista da LRF há limites claros que devem ser considerados. Isso porque do ponto de vista orçamentário, essa “continuidade” decorreria na configuração de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado, prevista no artigo 17 da LRF:

Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Desse modo, implementar a diretriz de capacitação continuada demanda do gestor de assistência social a explicitação da respectiva receita. Ou então, conforme estratégia indicada na diretriz do Plano Nacional de Capacitação, a “União, os Estados e o Distrito Federal devem elaborar planos anuais de capacitação, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados nos respectivos Conselhos de Assistência Social” (p. 32). É necessário considerar que efetivar as diretrizes da Norma exige tradução e escolhas estratégicas em termos dos instrumentos de planejamento, avaliação de resultados, orçamento e prestação de contas. Ademais, a legalidade implica negociações constantes entre o Executivo e o Legislativo no que toca à aprovação anual do orçamento (LOA).

Considerando a hipótese de que a configuração de Equipes de Referência dos CRAS é o ponto mais consistente do conjunto das diretrizes da NOB-RH é preciso considerar a capacidade dos municípios brasileiros expandirem os gastos com pessoal, contratando profissionais para atuarem no SUAS. Os resultados do trabalho publicado por pesquisadores

do IPEA (2006) permitem uma aproximação das condições dos municípios brasileiros quanto aos gastos com pessoal no momento da aprovação da PNAS/04.

Os pesquisadores debruçaram-se sobre os efeitos da LRF na composição dos gastos municipais com pessoal e dívida consolidada líquida, analisando dados amostrais no período anterior à lei (1998-2000) e posterior a ela (2001-2004). Partiram da hipótese de que no último período analisado haveria convergência dos gastos com pessoal dos municípios para percentuais mais próximos ao teto estipulado pela lei.

A análise dos dados do primeiro período (1998-2000) indica que os gastos com pessoal dos municípios da amostra variavam entre de 0% a 126%, sendo que na média os gastos estavam em torno de 42,66% da receita corrente líquida. Ressaltam ainda os pesquisadores que a “linha que representa o limite imposto pela LRF está bem acima do gasto médio dos 5.212 municípios que compõem essa amostra inicial. Mesmo notando que alguns municípios ultrapassam o limite imposto, a grande maioria concentra-se bem abaixo do teto de 60%” (FIORAVANTE, PINHEIRO E VIEIRA, 2006, p. 14).

Já no segundo período (2001-2004), na vigência da LRF, nota-se um movimento de convergência em torno da média verificada no período anterior. Segundo os autores, “a média de gastos entre um período e outro permanece praticamente a mesma, no entanto, o desvio padrão passou de 0,22 para 0,07” (ibidem, p.16). Os municípios que gastavam em torno de 30% da RCL aumentaram seus gastos com pessoal, enquanto aqueles (poucos) que gastavam muito além do teto estabelecido pela lei reduziram muito seus gastos.

A conclusão dos pesquisadores aponta para uma crítica quanto à eficiência da LRF:

No primeiro indicador analisado, o qual é dado pelo quociente entre despesa de pessoal e receita corrente líquida, avaliou-se que a lei, ao impor o limite de 60% da receita corrente líquida, gerou uma convergência da variável despesa de pessoal/receita corrente líquida à classe imediatamente inferior ao limite de 60%. Esse fato levou ao questionamento da eficiência efetiva da LRF em controlar gastos excessivos dos municípios brasileiros. Após analisar os dados, percebe-se uma nítida convergência de gastos que, no caso brasileiro, pode não ser um fato muito positivo, dado que os municípios apresentam-se muito heterogêneos, logo, com diferentes níveis de demanda por gastos com pessoal. O teto de 60%, além de apresentar-se muito acima da média de gastos (42%, aproximadamente), reduziu a despesa de poucos municípios que ultrapassavam esse limite, mas caiu como um incentivo ao aumento dos gastos com pessoal sobre os municípios que gastavam muito pouco (FIORAVANTE, PINHEIRO E VIEIRA, 2006, p. 24).

Almeida (2005), analisando o federalismo fiscal, investiga a hipótese corrente de que estaríamos vivendo um momento de recentralização na esfera federal, por oposição ao movimento de descentralização posterior à aprovação da CF-88. Embora discorde de que estejamos vivendo um movimento de recentralização, a cientista política identifica na LRF um forte conteúdo de recentralização:

A LRF foi uma resposta específica – e centralizadora – ao desafio de coordenar o comportamento fiscal dos governos em um sistema federativo, evitando o free-riding [caronismo] nos níveis subnacionais. Seu objetivo foi garantir disciplina fiscal em todos os níveis de governo, mas as restrições que impôs aos estados e municípios foram significativas. Apesar de restringir também o governo federal, a nova lei inegavelmente significou limitação, por meio de lei federal, da autonomia de estados e municípios na alocação de suas receitas (ALMEIDA, 2005, p. 35).

No capítulo da CF-88 relativo ao orçamento público, a nova redação dada pela EC-19/98 inclui o inciso X ao artigo 167, sendo vedada “a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Esse mesmo artigo sofreu nova alteração com a aprovação da EC-42/03, dando nova redação ao inciso IV, que impediu a vinculação de receitas de impostos aos fundos, como o FNAS, ressalvadas a destinação de recursos para as políticas sociais, como os serviços de saúde pública e a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Levando em consideração as ponderações críticas feitas à LRF, é possível formular como hipótese que a capacidade fiscal e orçamentária dos municípios, especialmente os de menor porte, para implementar as diretrizes da gestão do trabalho e do cofinanciamento, são extremamente díspares no território nacional. Os dados do IPEA permitem ainda fotografar um cenário no qual a maioria dos municípios, em 2004, já estava próxima do teto de 60% da RCL com gasto de pessoal. Ou seja, a possibilidade de expansão dos gastos com pessoal na área de assistência social terá que lidar necessariamente com esse cenário e, dentro dele, encontrar soluções exequíveis. Como se vê, a defesa do princípio da legalidade que sustenta o projeto democrático da política de assistência social exige exame de delimitações legais mais amplas. Desse modo, impõe um deciframento da complexidade dos referenciais legais e jurídicos para dimensionar seu atual alcance, tanto quanto na proposição de estratégias que visem à melhor equação entre a finalidade de proteção social e os meios para alcançá-la. Essa

racionalidade precisa ser forjada nos embates concretos para a efetivação da política de assistência social como política de Estado.

Os conteúdos referentes aos salários – vencimento dos servidores públicos – também são regulados pelo texto constitucional, que define o limite máximo de remuneração dos servidores públicos. No caso da Administração Pública direta vinculada ao Poder Executivo, o percentual estabelece-se pelo subsídio mensal do prefeito ou do governador. Esse é o escopo dentro do qual são negociados os pisos salariais dos servidores, posto que a lei também impede que seus vencimentos sejam vinculados ou que tenham equiparação de qualquer natureza na definição da remuneração de pessoal. Resulta dessa delimitação do texto constitucional a importância dos dispositivos de negociação – como as Mesas de Negociação – a serem estabelecidos entre administradores públicos e trabalhadores. A esse respeito, o texto da Norma indica a criação de “Programações Pactuadas Integradas sobre a gestão do trabalho, especialmente quanto à pactuação entre os gestores de pisos salariais regionais e fatores de diferenciação inter-regional” (NOB-RH, 2006, p.36).

Vale dizer que a CF-88 reconheceu os direitos de greve e de organização sindical dos servidores públicos, que eram omitidos nos textos constitucionais anteriores. Assim, seus interesses passam a ser organizados coletivamente, sendo reconhecida sua representação nos espaços de pactuação e deliberação de temas que lhe dizem respeito. O segmento de trabalhadores da política de assistência social tem sido representado no CNAS por sindicatos, federações e confederações dos assistentes sociais.<sup>19</sup>

A questão do financiamento para a efetivação da diretriz relativa à contratação mediante concurso público foi o tema mais polêmico no debate entre os gestores que compunham a CIT. Segundo estudo inicial feito pela equipe do Departamento de Gestão do SUAS, ligado à Secretaria Nacional de Assistência Social, havia três possibilidades de encaminhar o debate relativo ao financiamento dos recursos humanos: a Proposta de Emenda à Constituição, alterando o artigo relativo às despesas autorizadas com os recursos provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social para cofinanciar os gastos com pessoal efetivo nos municípios; Proposta de bolsas para qualificação (CNPq e CAPES); e o Projeto de

---

<sup>19</sup> À época da aprovação da NOB-RH, os trabalhadores estavam representados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS) e pela Federação Nacional de Assistentes Sociais (FENAS).

Lei de interiorização, tal como proposto pela política de saúde, que consiste na transferência de servidores federais para atuação nos municípios.

A decisão de alterar a autorização dos gastos do Fundo Nacional de Assistência Social de modo que possam ser gastos não apenas em custeio, mas em pessoal é, de certo modo, uma tentativa de correção das distorções decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal que, sem considerar a heterogeneidade dos municípios, forjou uma medida artificial que hoje limita a efetivação da NOB-RH. Esse aspecto foi apontado como o maior dificultador tanto do debate quanto da implementação da Norma pelos representantes do Congemas, Marcelo Garcia, e do Fonseas, Fernando Willian.

A NOB-SUAS 2005 orientou a recomposição das Comissões Intergestores Bipartite, de modo que em sua composição os interesses dos municípios fossem considerados segundo o critério de porte. Do ponto de vista das novas pactuações necessárias para a efetividade da NOB-RH, esse pode ser um dispositivo que facilite a expressão dessa heterogeneidade no que se refere à regulação do repasse dos recursos dos fundos estaduais para os municipais.

Se, de um lado, a objetivação da Norma alcança essencialmente a composição das equipes dos CRAS, revelando o nível de maturidade da construção da política até o momento, a política de assistência social encontra na Súmula Vinculante n.13 do Supremo Tribunal Federal respaldo para avançar na profissionalização e isonomia no acesso aos cargos públicos que lhe cabe criar em níveis federal, estadual, municipal e no Distrito Federal.

A Súmula Vinculante em questão é vista como uma prática jurídica contundente, que expressa o sentido semântico dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade:

A decisão do Supremo Tribunal Federal que considera a prática do nepotismo ofensiva aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade merece o apoio da classe jurídica e da sociedade brasileira. A partir de agora, temos a palavra da Suprema Corte, dizendo que o nepotismo ofende estes dois princípios republicanos e também o da igualdade, previstos nos art. 5º e 37 da Constituição Federal. Para o STF, tais princípios constitucionais são auto-aplicáveis. Portanto, dispensam a existência de lei ordinária para disciplinar esta relevante matéria de direito público e vedar essa perniciosa prática (LEAL & LEAL, 2008, p.1).

Se, de um lado, esse documento jurídico reforça a diretriz da NOB-RH quanto à diminuição dos cargos em comissão e, portanto, reforça o princípio da isonomia dos servidores públicos mediante o acesso a cargos por meio de concurso público, ainda há

incoerências da parte do próprio STF quanto à sua aplicabilidade. Em julgamento posterior à Súmula n.13, o próprio Supremo Tribunal Federal abriu exceção aos agentes políticos, classificação dada por alguns juristas aos agentes públicos que ocupam cargos no chamado ‘primeiro escalão’, como Chefes do Executivo, ministros e secretários:

Ficaria assim: para a maioria dos cargos comissionados, a nomeação de parentes próximos estaria proibida por ofender os princípios da moralidade e da impessoalidade; no entanto, para os chamados cargos políticos, a nomeação de parentes seria lícita e não ofenderia a estes dois princípios constitucionais tão importantes para a condução da administração pública brasileira de forma mais eficiente e segundo os preceitos da ética.[...] Prefeitos e governadores deste país, agora confortados por esse entendimento jurisprudencial, manterão seus parentes na elevada função comissionada de secretários municipais ou estaduais. (LEAL & LEAL, 2008, p.4)

De acordo com os argumentos desses professores, é notório o campo de disputa em torno das práticas jurídicas no País. Os efeitos de tal disputa levam a configurar dois cenários para a consolidação da política de assistência social como política de Estado. O primeiro deles é, seguramente, o fortalecimento do princípio da isonomia no acesso aos cargos públicos, o que corrobora para a redução de práticas patrimonialistas na gestão da assistência social. O segundo cenário, da não vinculação de nepotismo nos casos de nomeação de parentes para cargos de agentes políticos, não permitirá avançar igualmente na superação da prática frequente de nomeação de primeiras-damas para o cargo de Secretárias de Assistência Social, seja em nível federal, estadual ou municipal.

Se a regra de proibição absoluta de nomeação de parentes próximos para cargos em comissão (aí incluídos os chamados "agentes políticos") não for vedada pelos tribunais, iremos seguramente conviver com uma forma mais selecionada, sofisticada e elitizada de nepotismo. É o que poderá ser chamado de Nepotismo Top. (LEAL & LEAL, 2008, p.4)

Ainda que seja mantido apenas o primeiro cenário, a Súmula Vinculante n.13 reforça, desde já, a fiscalização por parte do Ministério Público, “posto que quando chamados a decidir sobre esta questão, os magistrados não poderão mais alegar a inexistência de norma jurídica impeditiva dessa prática tão comum na conduta de nossos governantes quanto nociva aos valores do Estado democrático e republicano” (idem, ibidem, p.4).

Nessa perspectiva, os cargos a serem criados por lei deverão “contratar e manter quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por lei” (NOB-RH, 2006, p. 19). O texto reforça claramente o sentido de profissionalização das atenções prestadas aos usuários. Do ponto de vista da consolidação da política de Estado, essa

diretriz reforça a negação de práticas espontâneas e de baixa qualidade técnica e operacional que, frequentemente, estão associadas ao nepotismo e ao fisiologismo. A NOB-RH introduz, portanto, uma nova cultura institucional, que exigirá maior racionalidade quanto à composição, competência e contratação dos trabalhadores. Ela incide num contexto de baixa profissionalização e alto índice de cargos em comissão nas instituições públicas, segundo dados de pesquisas nacionais que serão analisados no Capítulo 3. Acena ainda o desafio de examinar com maior profundidade o modo como as políticas sociais e, mais especificamente, a de assistência social, vêm sendo tratadas nos currículos de graduação atinentes à formação dos assistentes sociais e psicólogos, profissionais hoje destacados na composição das equipes dos CRAS. Ou seja, é preciso aprofundar o sentido dado ao termo “academicamente qualificado” e o modo como ele se expressa nos conhecimentos exigidos pelos concursos públicos que irão avalizá-los.

A análise das diretrizes da NOB-RH sob a ótica da legalidade permite ainda uma última reflexão, que indica seus limites. A Emenda Constitucional n.19, de 1998, introduziu vários conteúdos no capítulo relativo à Administração Pública, muitos dos quais já examinados acima. O mais contundente deles, e que se inspirava na Reforma Administrativa em debate na época, indica o aumento da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da administração direta e indireta. Tal ampliação é prevista mediante contratos de gestão, cujo conteúdo fixe metas de desempenho<sup>20</sup>. O § 8º introduz elementos do chamado modelo gerencial de administração que, resguardadas as críticas que lhe imputaram traços neoliberais, introduziu no vocabulário da administração pública o princípio da eficiência e, com ele, a necessidade de avaliação dos processos e resultados alcançados por pelos serviços públicos. Contudo, é preciso reconhecer que a cultura da avaliação vem sendo implementada de forma desigual nos diferentes setores da administração pública. Na política de assistência social em particular, esse reconhecimento se expressa na diretriz da NOB-RH dirigida a todos os órgãos gestores – exceto para os municípios em gestão básica: “Fortalecer, por meio da criação ou reorganização, as atuais carreiras, direcionando-as, em seu âmbito, para a formulação, controle, monitoramento e avaliação da política de assistência social” (p.49).

---

<sup>20</sup> Di Pietro (2001) faz uma análise lúcida quanto à pertinência do tema da eficiência na administração pública e faz uma crítica às leituras reducionistas, que transportam mecanicamente para instituições públicas os instrumentos de aferição de desempenho utilizados por instituições privadas.

O aprimoramento da cultura da avaliação deverá colaborar no sentido da construção da racionalidade da ação pública, desde que seus métodos respeitem as diretrizes do controle social e da participação<sup>21</sup>, ou seja, aporem estratégias democráticas. O texto da NOB-RH indica essa diretriz, ao menos no que se refere ao controle social exercido pelos trabalhadores:

Quando da elaboração dos PCCS, a evolução do servidor na carreira deverá ser definida considerando-se a formação profissional, a capacitação, a titulação e a avaliação de desempenho, com indicadores e critérios objetivos (quantitativos e qualitativos), negociados entre os trabalhadores e os gestores da Assistência Social (2006, p.36).

Tendo em vista as intenções iniciais da Norma no sentido de fortalecer a relação entre estabilidade dos vínculos de trabalho e a qualidade dos serviços socioassistenciais, a definição adotada para a avaliação de desempenho contribui pouco para o adensamento ou mesmo para a visibilidade da participação dos usuários como um dos elementos necessários (e essencial) para aferir essa qualidade:

Avaliação de desempenho é a apuração do desempenho efetivo do trabalhador, levando em consideração o desempenho individual e da equipe, a análise institucional, as condições de trabalho que são oferecidas, sua adaptação ao cargo, a oferta de possibilidades de desenvolvimento e de ascensão na carreira e os vencimentos ou salários que auferem (NOB-RH, 2006, p. 67).

É possível sustentar a pertinência desta crítica pelos resultados da pesquisa de Nery (2009) junto aos profissionais que atuam nos CRAS. Na percepção dos trabalhadores participantes da pesquisa, as relações entre as mudanças organizacionais impulsionadas pelo SUAS e seus impactos ainda têm alcance limitado à própria gestão. Dito de outro modo, os efeitos que as alterações na organização do trabalho têm para os próprios usuários são pouco notados. É notória a resposta à questão de múltipla escolha “quais aspectos que você destacaria como positivos nesta mudança [a partir do SUAS]?”. Ao sistematizar as respostas, a pesquisadora obteve o seguinte retrato: entre as respostas possíveis relativas à **finalidade do trabalho**, o percentual é de 16%: melhor reconhecimento do trabalho por parte da população

---

<sup>21</sup> Para uma análise crítica da institucionalização de práticas de avaliação de políticas públicas, ver artigo *O Discurso da institucionalização de práticas em saúde: uma reflexão à luz dos referenciais teóricos das ciências humanas*, de Auristela Maciel Lins e Luiz Carlos de Oliveira Cecílio. IN: **Physis**. Revista de Saúde Coletiva. Volume 18, número 3, 2008.



(7%) e maior capacidade resolutiva no trabalho junto à população (9%); enquanto os **aspectos relativos à gestão** ou mesmo à identidade profissional somam 84% das respostas<sup>22</sup>.

Diante deste retrato, é possível fazer uma última problematização: Como se põe a possibilidade de delimitação do poder investido no cargo dos trabalhadores na correlação de forças com o poder do cidadão, cujos direitos devem ser providos pelo seu ato profissional?

A reflexão sobre o caráter instituinte que a legalidade tem para a política de assistência social ancora-se em grande medida na definição de “regra do juízo” feita por Ewald, ou seja, “não aquilo que se aplica, mas aquilo mediante o qual se julga” (2000, p.62). Por conseguinte, o compromisso ético com o estatuto de cidadania dos usuários da política de assistência social não se consolida por meio de intenções ou exclusivamente pelo incremento dos dispositivos de gestão. O reconhecimento da presença pública dos usuários, que implica sempre uma referência de igualdade e alteridade, é o que garante o vigor democrático dos instrumentos de gestão e os distancia da captura tecnocrática que sobrepõe os meios aos fins. Contudo, este passo tem sido dos mais difíceis na nossa recente experiência democrática. Desde a aprovação da Emenda Constitucional n. 19/1998, há previsão de regulamentação do § 3º do artigo 37 da Constituição Federal:

A Lei disciplinará as formas de participação dos usuários na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e avaliação periódica, interna e externa, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observando o disposto no artigo 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública.

Sob o risco de retorno à concepção de aplicação da lei como sentença, entende-se que não basta justificar a ausência de espaços e dispositivos de participação dos usuários nas

---

<sup>22</sup> Neste percentual constam as respostas afirmativas aos itens indicados no questionário formulado pela autora: maior autonomia de trabalho; maior reconhecimento institucional e profissional; acesso a novos instrumentos de trabalho; favorecer o planejamento do cotidiano de trabalho; trabalho interdisciplinar; incentivo na criação de novas intervenções metodológicas para o trabalho com as famílias; maior reconhecimento do trabalho da assistência social diante das demais políticas.

avaliações de desempenho pela não regulação do texto constitucional. Radicalizando os argumentos dos autores postos em diálogo neste capítulo, é necessário que a democracia seja orientadora do discernimento ético dos agentes públicos e não apenas um regime formal a ser aplicado. A NOB-RH apresenta uma diretriz que inaugura um caminho a ser efetivado, sobretudo no que se refere à concretização da função de defesa socioinstitucional prevista na PNAS/2004:

Os conselhos de assistência social deverão acolher, deliberar e encaminhar resultados de apuração de denúncias de usuários do SUAS, quanto à baixa resolutividade de serviços, maus tratos aos usuários e negligência gerada por atos próprios dos trabalhadores, gestores e prestadores de serviços socioassistenciais, estimulando a criação de ouvidorias. (NOB-RH, 2006, p. 64)

A análise do alcance das regulações do Poder Executivo deve, portanto, firmar-se em dois solos: o político – de pactuação e ação e não das intenções supostas ou explícitas – e o jurídico, por meio do qual somos capazes de exercer o juízo ético da ação dos agentes públicos nessa nossa tão recente tradição democrática. O fortalecimento do projeto democrático de consolidação da política de assistência social requer esse exame contextualizado no Estado Democrático de Direito não porque ele esteja pronto, mas porque constitui a herança jurídica mais igualitária que a sociedade brasileira foi capaz de produzir. Afinal, “é a finalidade e só a finalidade o que dá significação às realizações humanas. O Direito, as leis, são realizações humanas. Não compreendidas suas finalidades, não haverá compreensão alguma do Direito e de uma dada lei” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 47).

## 2. A CONSTRUÇÃO DO LUGAR DO TRABALHADOR NA TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

É possível considerar o atual momento de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um movimento de reforma administrativa no interior da política pública de assistência social, cujos efeitos de reposicionamento no diagrama de poder na administração pública em nível federal, estadual e municipal ainda não são suficientemente conhecidos. Vale sublinhar que a reforma em andamento no âmbito da política pública de assistência social insere-se num movimento de consolidação do sistema de proteção social brasileiro e, em particular, da Seguridade Social tal como definida na Constituição Federal de 1988, no qual

[...] em que pesem os avanços observados [no âmbito das políticas de previdência social, saúde e assistência social], não há dúvidas de que as políticas de proteção social ainda enfrentam relevantes desafios. Ao lado dos altos índices de desproteção, da carência de serviços sociais e da necessidade de ampliação da qualidade dos serviços existentes, cabe completar a arquitetura institucional desse sistema. A regulamentação setorial estruturou o sistema de forma que as três políticas detêm uma quase completa independência administrativa, financeira e gerencial, apoiadas em forte legislação infraconstitucional, que sucedeu à promulgação da Carta Magna (JACCOUD, 2009, p. 65).

Corroborando com essa análise de uma reforma incompleta, Draibe (2002, p.3) destaca os avanços obtidos desde a década de 1990 em relação ao patamar anterior da proteção social no Brasil:

As evidências retratam sim um movimento de inflexão gradual do padrão pretérito de proteção social, verificado, sobretudo, no plano das instituições das políticas e programas, através da introdução ou reforço de pelo menos três características: a descentralização, os novos parâmetros para a alocação de recursos e a redefinição das relações público-privado no financiamento e na provisão de bens e serviços sociais. [...]

Principalmente através dos casos das políticas de educação, saúde e assistência social, os últimos quinze anos registram um já expressivo volume de alterações e inflexões nos diferentes programas, afetando desde concepções até financiamento, organização, modo de operação e estilo de gestão. Projetados para o conjunto das áreas sociais, os resultados registram significativa mudança nos objetivos, eixos e orientações, mesmo quando nem todos os novos contornos das políticas tenham sido já suficientemente redesenhados.

Do ponto de vista da construção de uma gestão articulada entre as três políticas que compõem a seguridade social brasileira, os avanços que possam ser reconhecidos com a consolidação do SUAS serão sempre parciais. Entretanto, para a assistência social tais avanços representarão um deslocamento no interior da administração pública que lhe permite distanciar-se do lugar secundário que a matriz da subsidiaridade demarcou ao longo de décadas.

Portanto, esta reflexão pretende investigar o alcance e as possibilidades que se configuram na reforma administrativa em andamento por meio das regulações que têm sido feitas, principalmente em âmbito do Poder Executivo nas instâncias de pactuação<sup>23</sup> – Comissão Intergestores Tripartite – e deliberação – Conselho Nacional de Assistência Social e Conferências Nacionais de Assistência Social. Analisando-as como práticas jurídicas, essas regulações compõem processos de construção política e normativa em torno dos quais convergem diferentes interesses, motivações e concepções sobre as questões que entram na arena pública.

Enfatizo que, embora prevista na composição paritária dos Conselhos de Assistência Social, a representação dos usuários tem sido baixíssima, posto que, em geral, são representados pelas entidades e organizações que os atendem. Esta sobrerepresentação expressa concepções autoritárias que insistem em negar a capacidade que os usuários têm de expressar seus próprios interesses sem a mediação de outrem<sup>24</sup>. Também a baixa representação dos municípios de pequeno e médio porte nas instâncias de pactuação tem sido avaliada como aspecto a ser aprimorado os espaços de pactuação. Em consonância com a definição da Política Nacional de Assistência Social de 2004, a NOB/SUAS, aprovada em 2005, prevê alteração da composição das CIBs ao incluir a representação dos municípios

---

<sup>23</sup> Entende-se por pactuação, na gestão da Assistência Social, as negociações estabelecidas com a anuência das esferas de governo envolvidas, no que tange à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação nem tampouco de deliberação. As pactuações de tais instâncias só são possíveis na medida em que haja concordância de todos os entes envolvidos, sendo formalizada por meio de publicação da pactuação e submetidas às instâncias de deliberação. (NOB-SUAS, 2005)

<sup>24</sup> Em 2006, o CNAS aprovou a Resolução n.24, que define quem são, de fato, os usuários que devem ter assento nos Conselhos. Como subsídio às discussões da VII Conferência Nacional de Assistência Social, cujo mote é a participação dos usuários, o CNAS publicou artigos referentes a esta questão, disponível no sítio do CNAS: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas). Um balanço das Conferências realizadas nas três esferas de governo em 2009 será importante para avaliar coletivamente esta questão em todo o País, bem como as estratégias para enfrentar o silenciamento político a que estão submetidos os usuários.

segundo critérios de porte, níveis de gestão e representação regional<sup>25</sup>. Avaliações recentes têm indicado a necessidade de alteração da arquitetura institucional dos espaços de pactuação e deliberação da política pública de assistência social na perspectiva de aprimoramento desses dispositivos.

As escolhas empíricas e teóricas que sustentam as reflexões deste capítulo reconhecem que a maior inflexão trazida pelo Estado Democrático de Direito no Brasil — e que ganha materialidade nas diretrizes de gestão das políticas sociais, especialmente de saúde e assistência social — consiste no elenco dos instrumentos de participação popular na Administração Pública. No Brasil, essa conquista é fruto do amplo processo de mobilização, debate e proposição de emendas populares no processo constituinte.<sup>26</sup> Consequentemente, o solo democrático no qual se produz o debate em torno do lugar dos trabalhadores da assistência social é permeado de tensões, algumas já analisadas no capítulo anterior.

O material empírico, composto por Anais e Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social e pelas transcrições das reuniões ordinárias da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), permitiu uma análise mais qualitativa do processo de produção da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. Assim, trata-se aqui do exame do processo que culminou na deliberação da Norma, distanciando do mero reconhecimento de sua aprovação, ou seja, da decisão tomada pelos conselheiros do CNAS. Conforme analisado por Tatagiba (2007), a deliberação difere da mera aprovação dos atos administrativos pelos conselhos gestores de políticas sociais.

Enquanto o conceito de decisão remete ao resultado de um processo que envolve a eleição ou escolha entre alternativas, a noção de deliberação diz respeito à qualidade do processo que leva à decisão, o conceito de deliberação remete a um processo decisório que é precedido de um debate bem informado acerca das alternativas postas à definição dos problemas e às formas de intervenção, padrão de interação existente, no sentido em que se espera que cada um apresente razões e esteja disposto a rever suas próprias opiniões a partir do diálogo com o outro, visto como um igual em termos de seus direitos de expressar e sustentar publicamente seus interesses e valores, sob a luz de argumentos razoáveis. (Bohman: 1996, apud TATAGIBA).

---

<sup>25</sup> Vale dizer que à época do debate e regulamentação da NOB-RH, esta alteração ainda não tinha sido levada a cabo e, portanto, os interesses dos pequenos municípios não estavam contemplados na composição da CIT naquele momento.

<sup>26</sup> Especialmente as Emendas Populares 21, 22 e 56, que foram incorporadas ao texto constitucional, reconhecem que o poder do povo pode ser exercido por meio da participação e da representação.

É esse processo que vai determinar se uma decisão é legítima ou não. (TATAGIBA, 2007, pp. 54-55).

Como visto no Capítulo 1, as regulações provenientes do Poder Executivo têm uma dinâmica em que as novas responsabilidades assumidas pelo Estado impulsionam novas práticas normativas que, por sua vez, imprimem novas tensões nas relações entre o Executivo e o Legislativo. No que concerne à política de assistência social e, dentro dela, o tratamento dado aos seus trabalhadores, é preciso considerar que o texto da Loas não aprofunda tal questão. Desse modo, o lugar institucional dos trabalhadores da política de assistência social permaneceu como que tácito em meio às atribuições dos órgãos gestores.

No processo de formulação da NOB-RH, essa lacuna ficou evidente no primeiro estudo da Norma apresentado pela equipe do Departamento de Gestão do SUAS aos membros da CIT:

Ao contrário do que a gente estudou na educação e na saúde, a Constituição Federal não fala nada, dentro do campo da Assistência Social, sobre a organização de uma política de recursos humanos. A Educação tem toda uma estruturação constitucional mais definida. E o Sistema Único de Saúde (SUS) tem já dentro das suas diretrizes o estabelecimento de uma política nacional de recursos humanos. O que a gente tem na Loas, no artigo 19, é uma competência do órgão gestor [federal] da Assistência Social de formular uma política para qualificação sistemática e continuada dos recursos humanos da área da Assistência Social (Transcrição da 57ª Reunião da CIT, Brasília, 2005).

O foco específico aqui proposto parte da seguinte questão: *como se construiu o lugar institucional dos trabalhadores da política pública de assistência social?* Dela são desdobradas duas hipóteses que examino ao longo deste capítulo. A primeira hipótese indica que, embora tenha havido um consenso inicial em torno das diretrizes relativas à gestão do trabalho nas três esferas de governo, não haveria forte consenso por parte dos atores estratégicos capazes de impulsionar compromissos para as mudanças necessárias. A segunda hipótese investiga a forte resistência de setores organizados que se opõem à possibilidade histórica de realização da diretriz legal da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social como fator dificultador da construção do lugar dos trabalhadores nos órgãos gestores da política de assistência social.

A sustentação do projeto político em defesa da política de assistência social como dever de Estado se deu, num primeiro momento, nas Conferências de Assistência Social.

Treze anos depois de aprovação da Loas, a NOB-RH traz como resposta o seguinte enunciado:

Para a implementação do SUAS e para alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004 é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS.

[...] É importante ressaltar o caráter público da prestação de serviços socioassistenciais, fazendo-se **necessária a existência de servidores públicos responsáveis por sua execução** (NOB-RH, 2006, p. 19). [grifo meu]

Importante sublinhar o enfoque na execução dos serviços socioassistenciais dado na NOB-RH, isto porque na recente expansão de benefícios e programas de transferências de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa Bolsa Família (PBF), não há forte apelo de contratação de pessoal, posto que são geridos e executados com forte apoio de suporte tecnológico.

Ademais, os serviços socioassistenciais não têm sido incorporados ao elenco das condicionalidades que dão acesso aos benefícios e transferência de renda<sup>27</sup>. Em que pese o acúmulo de função dos servidores da política de assistência social municipal no cadastramento das famílias nos respectivos sistemas informacionais, os benefícios exigem dedicação de pessoal em menor grau do que os serviços socioassistenciais<sup>28</sup>.

O lugar institucional do servidor público implica, de partida, dois elementos essenciais: o tipo de vínculo jurídico entre o trabalhador e a administração pública – estatutário ou celetista – e um saber específico, reconhecido como necessário à consecução da finalidade pública, e atestado por meio do concurso público. Do ponto de vista da gestão

---

<sup>27</sup> Em 2009 foi aprovado o Protocolo de Gestão Integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda para o atendimento das famílias e indivíduos beneficiários do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais. Entre suas estratégias está o acompanhamento às famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, no âmbito do Programa de Atendimento Integral às Famílias (PAIF), que “tem como função conhecer os motivos do descumprimento, redirecionar políticas públicas e orientar ações para ampliar o cumprimento desses compromissos. Caracteriza-se, portanto, também como prevenção de possíveis situações de risco nas áreas de abrangência do CRAS, estabelecendo as bases da vigilância social” (MDS: 2009).

<sup>28</sup> Este argumento é utilizado apenas para dar ênfase aos diferentes graus de exigência de pessoal em cada função da política de assistência social. Para enriquecimento da análise acerca do papel dos servidores públicos do órgão municipal de assistência social nos processos de revisão do BPC, realizados a cada dois anos, ver dissertação de mestrado de Sílvia Jeni L.P. de Brito: *O acesso ao Benefício de Prestação Continuada no município de Campinas: desafios para sua consolidação como direito socioassistencial*, defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 2009.

pública, as consequências da afirmação de que os trabalhadores da política de assistência social devem ser servidores públicos ou trabalhadores celetistas contratados pela Administração Indireta alteram de modo significativo o diagrama de forças da política pública de assistência social no conjunto da administração pública, sobretudo no impacto financeiro nos municípios, esfera em que são operados os serviços socioassistenciais de forma mais extensiva.

Creio que seja prudente tocar tanto nas ideias-força presentes na NOB-RH, cujo conteúdo acena rupturas profundas com as práticas instituídas nos órgãos gestores da política pública de assistência social, quanto nos elementos internos e externos que tendem a fragilizar ou retardar sua implementação. Não se trata, portanto, de analisar este processo em termos de superação de etapas, mera substituição de modelos teóricos ou ainda reprodução de uma lógica estrita de dominação de classe pela via dos aparelhos do Estado.

Ainda que as orientações afirmadas no SUAS tenham forte conteúdo de ruptura com as concepções e práticas tutelares e de nepotismo solidamente institucionalizadas, seu processo de regulação e sedimentação vem ocorrendo num campo de negociações, ou seja, em respeito às regras do jogo democrático no qual os conflitos são matéria-prima da produção política e normativa. Desse modo, cabe eleger como foco de problematização aquilo que o tempo presente tem nos convocado a analisar e a projetar, tal como sugere Foucault em seus últimos escritos:

Por ‘problematização’, ele [Foucault] não entende a re-apresentação de um objeto pré-existente, nem a criação por meio do discurso de um objeto que não existe, mas ‘o conjunto das práticas discursivas ou não-discursivas que faz qualquer coisa entrar no jogo do verdadeiro e do falso e a constitui como objeto para o pensamento (seja sob a forma da reflexão moral, do conhecimento científico, da análise política etc)’. A história do pensamento se interessa, portanto, por objetos, regras de ação ou modos de relação de si, na medida em que ela os problematiza: **ela se interroga sobre sua forma historicamente singular e sobre a maneira pela qual eles apresentaram numa dada época um certo tipo de resposta a um certo tipo de problema.** (REVEL, 2005: 70). [grifo meu]

No início dos anos 1990 conviviam diversas modalidades de atendimento à população no campo assistencial: ações governamentais estruturadas com equipes técnicas próprias, especialmente nas capitais e grandes municípios; e, predominantemente, ações da sociedade



civil executoras dos programas e projetos formulados em âmbito nacional ou estadual, muitas delas inseridas na capilaridade das ações da Legião Brasileira de Assistência<sup>29</sup>. Conforme já analisado por diversos pesquisadores, as ações governamentais e da sociedade civil funcionavam muitas vezes em caráter de emergência e sem compromisso de continuidade. Essa falta de coordenação das ações acabou gerando desperdício de esforços e recursos. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) herdou a atribuição anacrônica do antigo CNSS e ainda hoje enfrenta desafios para superá-la, haja vista as dificuldades entre os próprios representantes do Conselho para aprovar a regulamentação do artigo 3º da Loas, relativo ao conceito de entidade de assistência social, e do próprio Poder Executivo em aprovar o PL-CEBAS. O projeto foi finalmente aprovado por meio da Lei n. 12.101/09, sancionada após quase dois anos de idas e vindas entre Comissões da Câmara e do Senado Federal. Neste interstício o Presidente da República editou Medida Provisória n.446/2009 relativa a este objeto, que ficou célebre pelo ineditismo de ter sido devolvida pelo presidente do Senado ao Executivo, em dezembro de 2008.

Por essa peculiaridade social e histórica, a afirmação do lugar institucional dos servidores públicos – conceito praticamente inerente à política pública entendida como dever de Estado – tardou a entrar na agenda pública. Como se verá na próxima seção, à época da aprovação da Loas o lugar institucional dos trabalhadores da política pública de assistência social ainda era indiscriminado, sendo que o próprio texto legal refere-se a categorias abrangentes, como recursos humanos e trabalhadores do setor. Pode-se entender que esta seja uma das idiossincrasias do processo de construção de uma política até então executada “desde fora” dos órgãos do Estado ou, quando dentro dele, reiterava as práticas assistencialistas próprias das instituições tutelares (FALEIROS, 1985).

Na conjuntura posterior à aprovação da Loas, a defesa da consolidação de equipes compostas por servidores públicos foi constituindo uma força de resistência em face das

---

<sup>29</sup> Muitas destas organizações da sociedade civil e entidades filantrópicas foram criadas na década de 50, período em que o governo federal aprovou diversas leis para ampliar o volume de recursos repassados a elas, alterou os critérios de concessão de isenção de impostos. Em 1959, foi aprovada a lei que passava a isentá-las do pagamento da cota devida à Previdência Social cuja concessão era feita pelo Conselho Federal de Serviço Social (MESTRINER: 2001). Nesse período os estados e municípios, inspirados nas leis federais, incentivaram a criação de instituições filantrópicas do próprio governo e da sociedade civil. Com isso, os programas e projetos sociais acabaram sendo descentralizados, mas os governos não se preocupavam em organizar estas ações em torno de um objetivo comum.

propostas vigentes de atualização da matriz da subsidiaridade, que vieram no bojo da proposta de Reforma do Estado, proposta pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado<sup>30</sup> (MARE). Ao nível do governo federal, esse movimento reformista teve ressonâncias na política de assistência social, como expressa o texto da Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 1998:

As mudanças em curso no cenário nacional apontam para a necessidade de reforma do aparelho do Estado, tendo como princípio a busca da eficiência na gestão das políticas públicas que articulem e equilibrem o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, com foco no cidadão. [...]

A relação Estado e sociedade assume novos contornos. O Estado mostra-se insuficiente para responder, sozinho, as demandas sociais, embora se reconheça como imprescindível e insubstituível no que tange a responsabilidade do financiamento e da condução das políticas públicas. Nesta perspectiva, o Estado amplia sua interlocução com a sociedade em suas diferentes formas organizativas no enfrentamento das questões sociais. (PNAS, 1998, p. 3)

## **2.1 O lugar dos trabalhadores na trajetória das conferências nacionais de assistência social**

Na trajetória da política pública de assistência social, as Conferências Nacionais têm sido um espaço instituinte, no qual diferentes projetos estão em disputa e configuram um leque de escolhas possíveis para responder aos problemas postos na arena pública. O exame das deliberações das Conferências permite, portanto, explicitar avanços e reverses deste movimento no qual simultaneamente são debatidos e esboçados os direitos socioassistenciais dos usuários, as diretrizes da gestão pública e o lugar dos seus trabalhadores. Portanto, para compreender melhor o processo que culminou na aprovação da NOB-RH/SUAS, interessa examinar as deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social porque elas expressam como setores organizados da sociedade civil e também do governo estabeleceram

---

<sup>30</sup> Segundo análise de Abrucio (2007), o MARE, instituído e extinto no governo de Fernando Henrique Cardoso, não teve força política para coordenar o conjunto da Reforma do Estado. A solução fragmentada que foi dada às agências reguladoras é expressão disso. A equipe econômica “blindou” determinados setores à reforma. O pesquisador defende ainda que, embora com alguns equívocos, o Plano Diretor da Reforma do Estado tinha um caráter transversal, o que não estava presente na proposta da equipe econômica. Ainda segundo Abrucio, não houve depois dessa iniciativa parcialmente frustrada outra proposta de uma reforma tão ampla capaz de romper com as fragmentações que têm marcado os modos de formulação e gestão das políticas públicas.

(ou não) consensos em torno da temática relativa aos trabalhadores da política de assistência social.

Uma breve retomada diacrônica das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social permite configurar este movimento, inicialmente marcado por indiscriminação acerca do papel dos trabalhadores da assistência social: ora como servidores públicos, ora como trabalhadores de organizações da sociedade civil, ou ainda como categoria profissional dos assistentes sociais. Essa arena conflituosa expressa a própria pluralidade de projetos e concepções acerca da política pública de assistência social no segmento dos trabalhadores que, a partir da aprovação da Loas, passa a compor os conselhos de gestão paritários.

Como parte da arquitetura institucional descentralizada e participativa, a extensão e o limite das deliberações nos espaços de deliberação estão condicionados tanto às atribuições definidas em lei quanto às decisões e prioridades feitas pelo órgão executivo ao qual estão vinculadas. Portanto, ainda que sejam um importante espaço de mobilização, orientação, fiscalização e formulação da política pública, sua efetividade está condicionada às decisões do Executivo, que, ademais, sofre outros tipos de controle institucional, como visto no Capítulo 1. É importante reter essa peculiaridade para compreender a lentidão da construção do lugar dos trabalhadores da política de assistência social.

Na primeira Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1995, a temática de recursos humanos não tinha estatuto próprio nas discussões, sendo parte das deliberações relativas à assessoria e treinamento de pessoal. Em 1995, a ênfase das discussões recaía no papel de assessoria que os entes federal e estadual deveriam prestar aos municípios nas suas novas atribuições, como criar conselhos e fundos, formular planos de assistência social e executar programas e projetos. A relação entre os entes federados estava marcada pela diferença entre quem assessora e quem executa os programas e projetos. Ainda não estava em pauta o debate sobre os conteúdos dos serviços socioassistenciais. As demandas relativas à maior qualificação técnica dos profissionais que atuavam nos órgãos gestores foram colocadas ao longo da implantação dos conselhos e criação dos fundos de assistência social em nível municipal e estadual. Por isso, o tema do orçamento e financiamento aparece em destaque como forma de aprimorar o controle social dos fundos de assistência social. Esperava-se maior empenho dos órgãos federais na assessoria técnica desses processos. Sendo assim, o foco dos treinamentos deveria voltar-se para isso, embora não estivessem claras as estratégias para sua efetivação. Nota-se que não há, nesse período, conflitos quanto à necessidade da

ampliação do financiamento público, uma vez que os critérios para o acesso por parte das entidades de assistência social mantinham-se preservado.

Quanto à diretriz de descentralização da política, apenas uma deliberação faz menção à necessidade de estabelecer uma política de desenvolvimento de Recursos Humanos para viabilizar e agilizar ações propostas nas três esferas de governo, notadamente a que se refere ao comando único da Política de Assistência Social. (Deliberação n.129 da I Conferência Nacional de Assistência Social).

Em 1997, foi realizada a II Conferência Nacional com o mote “Sistema Descentralizado e Participativo: construindo a inclusão e a universalização de direitos”. O balanço dos resultados das conferências estaduais, apresentado nessa Conferência indicou a fragilidade da consolidação da gestão descentralizada. Conforme destacado por Gomes (2008, p. 22): “Somente 27% dos municípios estavam habilitados para a gestão municipal, sob o peso da descentralização se traduzir em repasse para as prefeituras das responsabilidades que antes eram dos Estados e da União, assimetricamente financiados”.

Diante desse cenário, foram aprovadas deliberações importantes para a gestão descentralizada da política pública de assistência social, cujos efeitos foram a criação das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite e duas Normas Operacionais, NOB-01/97 e NOB-02-98, ambas incidindo nos instrumentos de gestão e financiamento intergovernamental.

O tema dos recursos humanos, embora não tenha sido objeto de deliberações específicas, foi marcado como ponto relevante a ser tratado nas futuras conferências. Sua entrada na pauta política se dá por duas justificativas: pela necessidade de efetivação do sistema descentralizado e, com ele, a busca de maior eficácia das ações; e pelo reordenamento institucional que abria espaço para a participação dos trabalhadores no espaço deliberativo dos Conselhos que estavam sendo criados<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Como decorrência das deliberações da II Conferência foi aprovada no ano seguinte a primeira Norma Operacional Básica da política de Assistência Social, que instituía regras para o envio de recursos públicos do Fundo Nacional de Assistência Social aos Estados e Municípios. A partir da Norma Operacional Básica I, de 1997 (NOB-97), o repasse de recursos ficava vinculado à criação dos conselhos e dos fundos em cada esfera de governo. Essa pressão para fazer cumprir a determinação da Loas abriu o caminho para que o planejamento e o controle social se espalhassem pelo País. A exigência da criação dos fundos e a importância dos planos para fins de repasse

A importância da realização de concursos públicos como modo de contratação das equipes profissionais em nível municipal é marcada na única deliberação específica desta Conferência, com prazo de efetivação para dezembro de 1998 (Deliberação n. 66). Portanto, o locus do servidor público na política de assistência social ainda não era tratado como estratégico na efetivação da Loas, cuja regulamentação ainda era incipiente. Como analisado por Gomes (2008, p. 200): “O ritmo e a forma de construção pós-constitucional da política de assistência social, tardio e lento, foi imprimido, inicialmente, pela condição – e tensão – de aliar conteúdo e método, ou seja, sua redefinição de competências e definição de modelo de descentralização político-administrativa”.

É preciso ressaltar que o final da década de 1990 foi muito conflituoso, marcado por embates entre o governo federal e os setores que defendiam o avanço da assistência social como política de responsabilidade de Estado, tal como previsto na Loas. O Decreto Presidencial que suspendeu a III Conferência Nacional, que seria realizada em 1999, acirrou ainda mais os conflitos (RAICHELIS, 1998). Neste ínterim foi aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998), que para efeito desta narrativa histórica merece uma breve apresentação.

Ainda que possa haver nuances no texto, o cerne da concepção presente no documento trata a política de assistência social como estratégia de enfrentamento da pobreza. Sem conteúdo próprio, ela é vista como uma política essencialmente intersetorial. As proposições que constam da PNAS/ 1998 são fundamentadas na seguinte compreensão da natureza da política de assistência social:

A Assistência Social, como política pública, tem papel de destaque na reversão desse quadro [de pobreza e exclusão], por meio da construção de uma rede de proteção social, que privilegie a articulação entre as ações desenvolvidas pelo Estado e pela Sociedade; a intersetorialidade entre as políticas públicas e a complementaridade entre as áreas sociais e econômicas, visando a inclusão dos destinatários desta Política Nacional de Assistência Social.

Neste documento, a concepção da política pública de assistência social é organizada segundo a lógica de acesso de seus beneficiários ao mundo do trabalho, sendo construída pelo avesso deste, ou seja, como estratégia de enfrentamento da pobreza e da exclusão social.

Disso decorrem dois modos de intervir: voltada aos pobres e aos excluídos (temporária ou definitivamente) do mercado de trabalho e de consumo, a política pública de assistência social esvai-se o caráter universalizante, sendo entendida como focalizada entre os mais pobres e processante das demais políticas sociais; sua especificidade é construída pelo princípio da equidade, ou seja, discriminação positiva de indivíduos ou segmentos sociais em situações de maior vulnerabilidade. Assim, operacionaliza o acesso dos destinatários às ações, aos programas e projetos de assistência social por meio da definição de pobreza limitada aos níveis de renda. Em resumo, a PNAS/1998 pauta-se na premissa de que a renda é o fator que mais influencia as circunstâncias que expõem seus destinatários à vulnerabilidade e aos riscos sociais. Desse modo, a proteção social de assistência social é “compreendida como atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizada por meios de ações de redistribuição de renda direta e indireta”. (PNAS, 1998)

Esvaída da concepção de direitos e, portanto, de um horizonte de universalidade, a política é orientada por aquilo que o Estado determina como fator de pobreza, sobrepondo a lógica do necessitado sobre a lógica das necessidades coletivas. Como decorrência dessa concepção, as proposições relativas aos trabalhadores são, fundamentalmente, para desenvolver sua capacidade de articulação com as demais políticas para “processar os direitos dos usuários”, que estariam assegurados somente pelas demais políticas sociais. De outro lado, dada a visão do papel do Estado como essencialmente regulador, caberia aos trabalhadores da política de assistência social o papel de gerenciar informações e produzir avaliações sobre as ações executadas por terceiros. Nessa conjuntura, foi notória a expansão das organizações da sociedade civil, como as Organizações Sociais (OS) e Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPS), no campo que hoje foi consolidado como Terceiro Setor<sup>32</sup>.

O tema dos recursos humanos só passa a ser pauta específica de debate e deliberação a partir da III Conferência, realizada em 2001. De fato, nessa Conferência é dado um trato específico aos recursos humanos, por meio da aprovação de seis deliberações relativas a este

---

<sup>32</sup> Gomes (2008, pp. 218-220) põe luz nas leis criadas nesta conjuntura histórica. A lei n.9637/98, que cria as Organizações Sociais que podem executar serviços públicos entendidos como não envolvem exclusivamente o dever de Estado, embora subsidiados por ele. A Lei 9608/98 legalizou o trabalho voluntário, fortalecendo a estratégia adotada pelo Programa Comunidade Solidária, que atualizou a matriz da subsidiaridade com base no fortalecimento das relações entre Estado e sociedade civil numa lógica solidarista.

tema. Do ponto de vista da capacitação dos profissionais, embora não se aprofundem temáticas ou conteúdos específicos, há avanços quanto à necessidade de elaboração e implementação de uma política nacional de capacitação continuada, informando o público a quem essa estratégia deveria ser dirigida – conselheiros, gestores, profissionais, prestadores de serviços e usuários nas três esferas de governo; e também quanto à origem dos recursos para financiar uma proposta nacional – o Fundo Nacional da Assistência Social. (Deliberação nº 12) Além dessa estratégia mais macro, foi aprovada também a constituição de fóruns de formação e capacitação, que culminariam numa Conferência Nacional de Recursos Humanos (Deliberação nº 9), nunca realizada. É de se lembrar que na assistência social as deliberações das conferências expressam as prioridades de seus delegados nacionais e não uma efetiva decisão do poder Executivo. Ao longo da década de 1990 não houve correspondência entre as deliberações dos delegados nacionais e as decisões tomadas pelos dirigentes do órgão executivo, especialmente no que se refere ao eixo dos recursos humanos.

Em 2001, houve também aprofundamento das discussões relativas ao financiamento dos recursos humanos na perspectiva da corresponsabilidade entre os três entes federados. Desde a aprovação da PNAS/98 e da NOB-98 passaram a funcionar as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite, responsáveis pelo debate e pactuação em torno das responsabilidades de cada ente. Houve reforço pela aprovação de duas deliberações neste sentido: de um lado a Deliberação nº 8 indicava a condicionalidade do repasse de recursos à garantia de quadro efetivo de recursos humanos, habilitados e qualificados profissionalmente, correspondente ao porte dos municípios; enquanto a deliberação nº 20 apontava a necessidade de garantir na política de cofinanciamento a contrapartida em recursos humanos. Interessa sublinhar que nesta mesma conjuntura foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, analisada no Capítulo 1, que pôs no debate nacional o tema da redução dos gastos com pessoal. Defender a contratação de trabalhadores no setor público naquela conjuntura era no mínimo dissonante, o que implicava enfrentar movimentos de resistência bastante fortes.

A discussão acerca das competências, atribuições e composição de equipes nos órgãos gestores de assistência social é anunciada, ainda timidamente, na Deliberação nº 10: “formar equipe multidisciplinar, garantindo participação de assistente social para assessorar os municípios na implantação e implementação dos projetos e programas sociais”.

A IV Conferência Nacional, realizada em 2003, foi um marco na trajetória da política pública de assistência social, ao aprovar como diretriz a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que teve como decorrência a elaboração, debate e aprovação da

Política Nacional de Assistência Social no ano seguinte, a PNAS/2004. Destaca-se de seu conteúdo um elemento fundamental que baliza o lugar dos trabalhadores nos órgãos gestores de assistência social. A PNAS/2004 objetiva oferecer referenciais políticos e técnicos capazes de lidar com os dilemas postos à universalização da política pública de assistência social, atribuição precípua do dever de Estado. Para tanto, a Política tem como mote três questões: quem são os cidadãos que demandam sua proteção? Quantos são? Onde estão estes cidadãos? Perguntas-chave que encontram as balizas de suas respostas na matricialidade sociofamiliar e territorial. Estas, por sua vez, demandam novos repertórios teóricos e técnicos dos profissionais. Isto porque ambas as matrizes — consubstanciadas nas funções de proteção social, defesa socioinstitucional e vigilância socioterritorial — superam a concepção vigente de fragmentação do atendimento por segmento etário; investem na perspectiva de antecipação das respostas institucionais por meio de conhecimento científico capaz de garantir certa previsibilidade das ações públicas e, por fim, reconhecem gradações do ponto de vista das situações de violação de direitos que fragilizam a capacidade protetiva das famílias e de seus membros, por meio do uso das categorias de vulnerabilidade social e risco social.

Em relação ao tema dos recursos humanos são aprovadas apenas duas deliberações no Painel Gestão e Organização da IV Conferência Nacional. A deliberação nº 3 reafirma contratação de profissionais especializados e de diferentes profissões por meio de concurso público nas três esferas de governo como uma das condições para a estruturação do sistema descentralizado e participativo. Pela primeira vez a deliberação avança na indicação da elaboração de um plano de carreira, cargos e salários com ampla participação do governo e órgãos representativos dos trabalhadores. Merece destaque esta deliberação, pois ela ganha consequência na iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência Social de realizar estudos capazes de subsidiar a elaboração de uma norma específica.

Tendo em vista o mote da IV Conferência: “Planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito”, é notória a inflexão quanto ao alcance das deliberações. Enquanto nas Conferências anteriores o foco partia da esfera federal e estadual para o município, em 2003 as deliberações apontam para o empenho necessário dos três entes no que se refere à estruturação dos recursos humanos. A heterogeneidade dos municípios traz inovações importantes para o conjunto das deliberações relativas à gestão descentralizada da política de assistência social.

Reitera-se também na IV Conferência a deliberação aprovada em 2001, relativa à elaboração e implementação de uma política nacional de capacitação continuada, contando



com a parceria de conselhos e universidades e com financiamento do Fundo Nacional de Assistência Social.

A V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, aprova o Decálogo dos Direitos Socioassistenciais, que visam dar especificidade às responsabilidades próprias da política pública de assistência social em relação aos seus usuários. O eixo de recursos humanos se consolida na pauta nacional, quando são aprovadas seis deliberações, que passam a ter mais foco e precisão em relação às anteriores. Este resultado pode ser em grande medida atribuído ao empenho da Secretaria Nacional de Assistência Social, do MDS, e da CIT em levar para a V Conferência Nacional uma primeira proposta da normatização para submetê-la ao debate público.

Após debate interno, houve consenso entre os membros da CIT de que o tema ganharia maior peso na programação da V Conferência, por sua relevância e complexidade, aspecto que seria abordado também a partir das análises de informações da pesquisa encomendada pelo CNAS ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS/ PUC-SP): *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS 2005-2006*. Em que pese a importância dos projetos políticos de diferentes matrizes ideológicas, do ponto de vista da administração pública, a tomada de decisão do gestor deve ter como base informações disponíveis e confiáveis de modo que seja possível dar transparência e controle institucional e social às prioridades selecionadas. As análises a partir das informações fornecidas pelos municípios foram apresentadas na Conferência pela coordenadora deste estudo, Profa. Dra. Aldaíza Sposati.

Pela primeira vez é formulada claramente uma demanda de normatização, por meio de elaboração de Norma Operacional Básica específica para tratar do plano de carreira, cargos e salários (Eixo recursos humanos: meta nº 2). Destaca-se a Meta nº 5, relativa às condições adequadas de trabalho, tanto do ponto de vista do espaço físico quanto dos insumos e material permanente.

A discussão acerca do financiamento sofre um deslocamento significativo. Nas Conferências anteriores, os recursos investidos na contratação de profissionais por meio de concursos públicos seriam a contrapartida dos estados e municípios em relação às transferências federais. A proposição apresentada pela CIT indicou a possibilidade de alterar o texto constitucional, por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de iniciativa do Poder Executivo. Esta alteração, inspirada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação e Magistério (FUNDEF), propõe que os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social possam ser destinados ao pagamento de pessoal efetivo em âmbito estadual, municipal e do Distrito Federal. Para este cofinanciamento seriam definidos critérios e limites estabelecidos em lei, que “deverá ser amplamente discutida com todas as esferas de governo e instâncias parlamentares e com a sociedade civil (trabalhadores, entidades e organizações de assistência social e usuários)” (Eixo recursos humanos: Meta nº 6).

Mais uma vez repete-se a indicação para a elaboração de uma política nacional de capacitação como estratégia para garantir um atendimento de qualidade, assim como a ampliação das equipes multiprofissionais por meio de concursos públicos para atuar nos órgãos gestores (Metas nº 1 e nº 3).

O conjunto destas deliberações é retomado e sistematizado pelo Grupo de Trabalho criado no CNAS para aprofundar elementos da NOB-RH<sup>33</sup>, assim como na Câmara Técnica da CIT criada para este mesmo fim. O resultado desse debate e deliberação é a própria NOB-RH.

Pelo movimento brevemente narrado nesta seção é possível reconhecer a simultaneidade entre a construção dos direitos socioassistenciais, ou seja, a especificidade do dever de Estado no escopo da política pública de assistência social expressa no Decálogo dos Direitos Socioassistenciais; o adensamento das responsabilidades dos órgãos gestores, sobretudo no que se refere ao financiamento; e, neste mesmo processo, a moldagem do lugar institucional do trabalhador, cujo vínculo com a administração pública seja estável e que aporte conhecimentos necessários à consecução das finalidades públicas atinentes às funções da política de assistência social. Portanto, há um campo de imanência na produção do direito dos usuários, na construção do próprio Estado democrático e do lugar institucional daqueles que devem prover respostas qualificadas às demandas que forjam novos pactos de cidadania no âmbito da proteção social brasileira.

---

<sup>33</sup> O Grupo de Trabalho foi constituído pela Resolução n. 134, de 13 de julho de 2006, tendo como atribuição discutir e sistematizar as contribuições à versão preliminar da NOB-RH. A composição do grupo foi paritária e contou com a participação dos seguintes conselheiros: representantes do Governo – Tânia Mara Eller Cruz (FONSEAS), Simone Aparecida Albuquerque (MDS), Marcelo Garcia (CONGEMAS); representantes da Sociedade Civil: José Carlos Aguilera (ABRUC), Carlos Rogério de C. Nunes (CNTSS) e Ivanete Salete Boschetti (CFESS). De acordo com a Resolução, o GT teria o prazo de 120 dias para apresentar ao Plenário do CNAS as proposições e produtos de seu trabalho.

## 2.2 Debate e pactuação da NOB-RH na Comissão Intergestores Tripartite

A diretriz de descentralização político-administrativa inscrita no artigo 5º da Loas traz para a gestão da política pública de assistência social uma conquista há muito reivindicada pelos movimentos municipalistas e populares e conquistada no texto constitucional. Contudo, como ressalta Abrucio (2007) ao analisar o impacto da CF-88 na administração pública, poucos avanços e incentivos à cooperação intergovernamental foram criados, assim como as formas de gestão metropolitana também foram ignoradas pela Carta Magna. Já os mecanismos de controle institucional foram fortalecidos, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e a Controladoria Geral da União, essenciais para o reforço dos princípios da legalidade e publicidade. Esse dois movimentos conformam parâmetros bastante complexos para a realização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal, pois ao mesmo tempo em que tendem a aumentar a responsabilidade dos municípios na expansão dos serviços a serem prestados para os cidadãos, impõem mecanismos bastante austeros de controle das despesas públicas.

Ao analisar os processos de descentralização das políticas sociais depois de quase duas décadas de sua inscrição no texto constitucional e nas respectivas leis complementares, a cientista política Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005) avalia que este processo não foi linear, havendo alternância nas políticas sociais (e também fiscais) entre processos de maior descentralização e movimentos de recentralização. Ressalta ainda que este processo não foi homogêneo entre as diversas políticas sociais. No caso da política de assistência social, assinala que os programas que privilegiaram o foco na transferência de renda como estratégia de enfrentamento da pobreza, iniciados no governo Cardoso e continuados no governo Lula por meio da unificação dos seis maiores programas ao Programa Bolsa Família, constituem uma força de centralização, posto que:

Em resumo, enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e a cooperação intergovernamental predominam nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema re-introduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal (ALMEIDA, 2005, p. 38).

As Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT) foram criadas no contexto dos debates para efetivar a diretriz de descentralização, na chamada fase CPF: Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social. Inspirada na arquitetura institucional do Sistema Único de Saúde, a CIT e as CIBs passam a ser o espaço de defesa dos interesses dos

entes subnacionais que, ao lado do órgão gestor federal, sustentam a legitimidade dos pactos entre as três esferas de governo. Neste mesmo contexto, são criados o Colegiado dos Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas). Ambos constituem-se como associações da sociedade civil, sem fins lucrativos, às quais os secretários estaduais, municipais e do Distrito Federal podem aderir como forma de organização e representação de seus interesses. Cabe anotar que eles não representam a totalidade dos estados e municípios brasileiros, mas aqueles que, por adesão, fazem parte dessas associações.

No caso da política de assistência social, a CIT é a instância de pactuação composta por cinco membros representando a União e indicados pelos MDS; cinco membros representando os estados e o Distrito Federal, indicados pelo Fonseas; e cinco membros representando os municípios, indicados pelo Congemas. Seus participantes tomam decisões por consenso, normatizando itens relativos ao financiamento nas três esferas de governo, aos padrões dos serviços socioassistenciais e demais aspectos que dizem respeito aos impactos da efetivação das diretrizes da Loas e a da Política Nacional de Assistência Social em cada esfera de governo. O alcance do consenso desejado entre seus membros representa um grande desafio, considerando que cada ente pode expressar diferentes concepções acerca do tema em foco.

Como já salientado, as deliberações das Conferências e dos Conselhos não são autoaplicáveis, ou seja, dependem das escolhas e prioridades dos representantes eleitos e de seus ministros ou secretários escolhidos para levar a cabo seu programa de governo. Conseqüentemente, os consensos da CIT e das CIBs expressam maior ou menor disponibilidade para incluir as deliberações vindas das conferências ou dos conselhos. Se olharmos a repetição, ano após ano, das mesmas deliberações na Conferência Nacional de Assistência Social, começa a ficar mais claro o quanto a construção do lugar institucional do servidor público na política de assistência social não era, de fato, consensual; menos ainda no órgão federal responsável pela política de assistência social nos governos ao longo da década de 1990. Como já dito, a proposta de Reforma do Estado, iniciada, mas não concluída, definia as carreiras estratégicas do Estado de forma bastante restrita, como apontado por Abrucio (2007). Reforçou-se o chamado “espaço público não estatal”, pelo estímulo à criação das organizações sociais (OS) e organizações sociais de interesse público (OSCIPS), tendo em vista que o conceito de carreiras estratégicas do Estado restringia-se à diplomacia, finanças públicas, área jurídica e carreira de gestores governamentais. Os profissionais destas carreiras

eram também o público prioritário dos investimentos de educação continuada por parte do governo federal, sob responsabilidade da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Nessa conjuntura, a matriz da subsidiaridade foi atualizada pelo governo federal por meio da permanência da lógica convenial com as entidades e organizações de assistência social. Mesmo considerando que nesse período tenha havido expansão e aprimoramento dos programas e projetos na área social, como já anotado por Draibe (2002), sua lógica interna pouco se alterou. Portanto, o tempo despendido de quase uma década para construir o consenso em torno do lugar institucional dos trabalhadores da política pública de assistência social como servidores públicos se deve também pelos diferentes projetos que estavam nos espaços institucionais de participação e pactuação recém-instituídos.

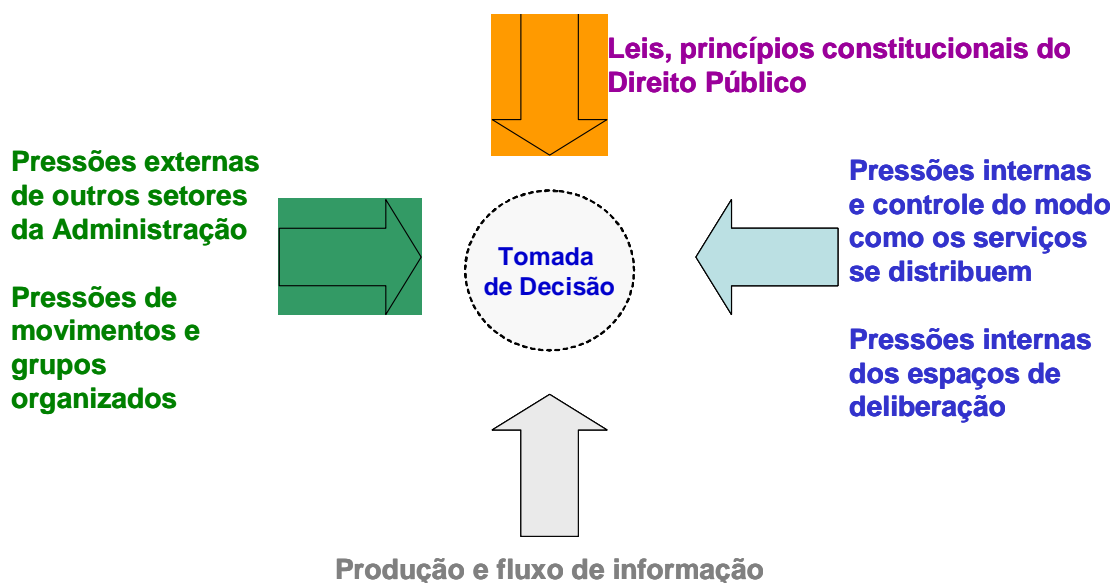
Já a conjuntura da primeira década do século XXI traz uma inflexão importante. A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, assume a responsabilidade de elaborar a proposta de normatização dos recursos humanos, submetendo-a à discussão na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). A maioria dos gestores e equipe técnica que estava à frente da SNAS e do CNAS no período de aprovação da NOB-RH fez parte do grupo que, ao longo da década de 1990, sustentou o posicionamento em defesa da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política pública de assistência social. Por outras palavras, as forças que na década de 1990 compunham um campo de resistência no debate com aqueles que defendiam a atualização da matriz da subsidiaridade compunham agora o governo em nível federal. Tendo transcorrido uma década de debates nestes espaços institucionais criados a partir da Loas é notória a maturidade política e o conhecimento acumulado pelos que representavam os gestores municipais e, em menor grau, dos gestores estaduais de assistência social, fator que também contribui para a qualidade das discussões e elaboração de propostas.

O debate em torno da NOB-RH entrou na pauta da 57ª Reunião da CIT, realizada em novembro de 2005, às vésperas da V Conferência Nacional. Na primeira reunião que tratou do tema, a equipe do Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS/SNAS) apresentou um estudo preliminar que daria as grandes linhas a serem estruturadas para compor o documento. Esta iniciativa justifica-se pela previsão, na PNAS/2004, da regulação relativa à qualificação dos recursos humanos, tendo em vista que a descentralização da gestão e as novas relações a serem estabelecidas exigirão qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política nas três esferas de governo.

Os membros da CIT tinham muita clareza da complexidade e das consequências da aprovação de uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. Destacam, especialmente: os parâmetros legais, que dão autonomia aos entes federados para propor e realizar os respectivos Planos de Carreira, Cargos e Salários; bem como o texto constitucional que limita as despesas dos recursos provenientes dos Fundos Especiais – como é o caso do Fundo Nacional de Assistência Social – aos gastos de custeio, proibindo os gastos com pessoal; e, por fim, indicam a incipiência relativa ao conteúdo dos serviços socioassistenciais, o que implica no desconhecimento de seu custo e, dentro dele, o percentual referente ao pagamento dos profissionais.

Como se vê, o conteúdo da NOB-RH afeta as relações do Executivo com o Legislativo nas três esferas de governo, posto que os Planos de Carreira, Cargos e Salários supõem aprovação nas respectivas Casas Legislativas. Soma-se a isto a especificidade do modelo federativo brasileiro: ao mesmo tempo em que estimula a criação de espaços de articulação e coordenação, como a CIT, pode colocar em risco a legitimidade de suas pactuações pelo grau de autonomia de cada ente. Por fim, o conteúdo de uma Norma precisa estar fundamentado em informações confiáveis e públicas para que possa ser submetido ao controle interno e ao controle social. Enfim, o diagrama das forças que incidem na tomada de decisão por parte dos gestores públicos pode ser expresso na Figura 1.

**Figura 1: Campo de forças na fase de formulação das políticas públicas**



A elaboração da NOB-RH parte, portanto: da CF-88, da Loas e da PNAS/2004; das deliberações da IV Conferência Nacional; das pressões exercidas pelo CNAS; e das informações produzidas sobre as reais condições de vínculo dos trabalhadores com os órgãos gestores da política pública de assistência social. A primeira versão do documento, elaborada pela equipe de SNAS, parte das informações de dois diagnósticos inéditos produzidos em nível nacional: a Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS, iniciativa do CNAS, realizada em parceria com o NEPSAS – PUC/SP, sob a coordenação da professora Aldaíza Sposati; e a Pesquisa Nacional de Municípios: Assistência Social (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, solicitada pela SNAS e realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No debate realizado na 57ª Reunião, em novembro de 2005, são destacados os aspectos referentes à precarização dos vínculos entre trabalhadores e a administração pública, como a baixa presença de servidores estatutários e grande presença de cargos em comissão; as más condições de infraestrutura para realização de suas atividades; a heterogeneidade profissional e o baixo grau de escolaridade dos trabalhadores<sup>34</sup>.

Diante do diagnóstico apresentado, duas estratégias são adotadas neste primeiro momento. A primeira delas volta-se para o impacto financeiro advindo da contratação de servidores públicos nos estados e municípios. A proposição da SNAS indica que esta questão poderá ser equacionada por meio da apresentação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) propondo que o Fundo Nacional de Assistência Social possa cofinanciar as despesas de pessoal, estratégia que encontrou amplo consenso entre os membros da CIT:

O que mais me entristece é constatar que mesmo que o recurso da nossa área seja pouco, o Governo Federal quer pagar folha de pagamento, mas nós não podemos. Esse é um grande problema. Então, nem que seja com dinheiro federal, nós queremos poder fazer, mas queremos criar condições para tal. No mínimo, nessa discussão, acho que temos que avançar (Simone Albuquerque, Diretora do Departamento de Gestão do SUAS, SNAS: Transcrição da 57ª Reunião da CIT, Brasília, 2005).

---

<sup>34</sup> Essas informações serão analisadas no Capítulo 3 à luz da trajetória da política de assistência social e das diretrizes da NOB-RH.

A segunda estratégia decorre do reconhecimento de que a formulação da NOB-RH precisava ganhar uma primeira objetivação, ainda preliminar, para ser submetida ao debate público na V Conferência Nacional:

Eu pensei de nós acertarmos aqui um diagnóstico e as propostas que pudéssemos levar para a Conferência Nacional para que pudéssemos retirar de lá as diretrizes. E precisamos criar alguns consensos porque se teve uma coisa que a CIT discutiu foi a importância do CRAS na política, porque estávamos criando pela primeira vez um equipamento estatal. Então, criar esses consensos na Conferência Nacional é extremamente importante para avançarmos na discussão (Simone Albuquerque, Diretora do Departamento de Gestão do SUAS, SNAS. Transcrição da 57ª Reunião da CIT).

Este primeiro impulso de ampliar a discussão acerca da NOB-RH em nível nacional aos poucos foi perdendo força e as estratégias seguintes foram limitando cada vez mais o tempo e o espaço de discussão entre os membros da CIT, assim como das demais esferas de governo<sup>35</sup>. A despeito das iniciativas descentralizadas de debate, como as reuniões do Congemas, Fonseas e do próprio CNAS, a participação dos órgãos gestores estaduais e municipais foi muito restrita, como se verá no quadro mais adiante.

A discussão da NOB-RH só voltou à pauta da CIT na 62ª Reunião, ocorrida em julho de 2006, quando o Grupo de Trabalho do CNAS já havia avançado numa primeira redação a partir das deliberações da V Conferência que é, então, debatida pelos membros da CIT. Nessa ocasião houve tensões quanto ao encaminhamento dado pela SNAS, posto que a complexidade dos temas a serem pactuados demandava processos mais amplos de discussão, esclarecimentos e negociação. O documento enviado pelo CNAS foi considerado muito genérico, repetindo, de certo modo, a característica do trato dado ao tema na NOB-SUAS. No entanto, a expectativa era de que NOB-RH fosse mais específica, aprofundando aspectos apenas anunciados na NOB-SUAS, especialmente no que se refere ao Plano de Carreiras, Cargos e Salários, conforme anotado pelos representantes do Fonseas e do Congemas.

---

<sup>35</sup> A leitura das atas das reuniões da CIT no período de novembro de 2005 a novembro de 2006 revela uma agenda extensa de debates e pactuações relativas à regulamentação do Sistema Único de Assistência Social. Certamente a profusão e a complexidade dos temas em pauta afetaram o tempo dedicado pelos membros da CIT ao tema dos recursos humanos. A linha do tempo do SUAS, publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2009, permite dimensionar os esforços dos gestores e conselheiros em aprovar conteúdos importantes da política de assistência social.



Ao comparar o processo de discussão proposto para a NOB-RH em relação ao adotado para a aprovação da NOB-SUAS, em 2005, o Secretário Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro enfatiza a importância de esclarecer alguns conteúdos da Norma e, sobretudo, qual o caráter do texto que deveria ser aprovado até novembro de 2006:

A questão que fala aqui [na versão preliminar] do concurso público tem uma série de amarras. Trouxemos uma preocupação, que quero compartilhar com os colegas do FONSEAS: o que é a Norma? Vai sair uma Norma? Vamos ter que cumprir isto? Vai ter tempo? Vamos discutir o tempo para a implantação desta Norma, ou caminhamos primeiro para um documento de diretrizes que desaguará numa Norma? [...]

Tem uma coisa que me preocupa, que é o seguinte: A NOB-SUAS por mais custosa que foi, ela saiu como documento possível a partir do debate e da discordância. [...] A NOB-SUAS, já tem um ano e nos dá menos problemas do que poderíamos imaginar! Um equívoco aqui, uma lacuna ali, mas não é uma norma que nos dá problema de compreensão! (Marcelo Garcia, Secretário Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro. Transcrição da 62ª Reunião da CIT, Brasília, 2006)

Na CIT foi adotada a criação de uma Câmara Técnica como estratégia para a discussão da NOB-RH, responsável pela sistematização dos destaques apresentados pelos gestores das três esferas de governo, preparação de uma primeira versão e apresentação na reunião os pontos mais polêmicos para submetê-los à discussão e pactuação. Partindo da concepção central de gestão do trabalho, a Câmara Técnica ampliou o diálogo com o Ministério da Saúde, que também utiliza este conceito para organizar seus planos de carreira, cargos e salários. Soma-se a esta iniciativa a interlocução feita com o Ministério da Educação e com técnicos do IPEA, neste caso para aprofundar o entendimento e as possibilidades de cofinanciamento de pessoal nas instâncias subnacionais com recursos do governo federal. Deste diálogo ficaram duas marcas bastante fortes no encaminhamento da CIT. A primeira delas relativa às estratégias de criação ou estímulo para que a gestão do trabalho seja elemento essencial da gestão e o cofinanciamento de pessoal por meio de transferência fundo a fundo no Piso Fixo. A segunda, contribuição especialmente da área da educação, é a advertência de que:

O Congresso Nacional não autoriza o pagamento de profissionais que não seja exclusivo daquela área. No caso da educação, só professores. No caso da saúde, o que aconteceu foi que a discussão [das transferências de recursos por meio] do fundo a fundo está muito mais avançada. Então, eles pegam os recursos do piso básico da saúde, misturam com o recurso do governo federal e fazem um financiamento disso. Mas, como não há definição clara, criou um problema, que foi a precarização, porque não tem uma definição de equipe

mínima (Simone Albuquerque, Diretora do Departamento de Gestão do SUAS. Transcrição da 64ª Reunião da CIT, Brasília, 2006).

Portanto, a compreensão feita desse diálogo e suas possíveis apropriações para a estruturação do SUAS foi apresentada como resultado do trabalho da Câmara Técnica na 64ª Reunião. Os pontos consensuais dizem respeito ao uso do Piso Fixo para transferências federais destinadas ao cofinanciamento de pessoal, sujeito à aprovação do Congresso Nacional e a criação de incentivos para a desprecarização do trabalho. O ponto mais frágil e com menos acúmulo conceitual e técnico era a definição de equipes mínimas e o necessário detalhamento de seu perfil, funções etc. As questões a serem respondidas, portanto, eram: quem são os profissionais essenciais para a consolidação do SUAS? Que definição de equipe mínima é necessária para que seja possível cofinanciar com recursos do FNAS?

Os membros da CIT tiveram apenas a 64ª Reunião, realizada no dia 31 de outubro de 2006, para pactuar a versão que seria, então, enviada para debate e aprovação do CNAS. Nesta reunião a questão mais polêmica foi a definição de equipes mínimas ou equipes de referência dos serviços. Este item foi exaustivamente debatido e incluído na versão pactuada na CIT, pois não constava daquela versão apresentada pelo CNAS.

Havia duas lógicas presentes na discussão – uma mais restritiva, buscando dar maior precisão à equipe mínima para viabilizar a proposta de financiamento com recursos do FNAS. Outra lógica era mais extensiva, visando detalhar competências, perfil, atribuições de cada profissional responsável não só pela execução dos serviços, mas funções de gestão, atividades meio etc. Neste sentido, ainda que alguns representantes dos Estados quisessem dar uma redação mais genérica dizendo que os recursos federais financiariam os Planos de Carreira, Cargos e Salários, por insistência do Secretário Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, alinhado ao posicionamento dos membros da SNAS, foi estabelecido que o item da Norma relativo ao financiamento seria para viabilizar o pagamento de pessoal ingressado por concurso público. Assim, o cofinanciamento do governo federal seria para aqueles profissionais que atuam nos serviços socioassistenciais nos CRAS e CREAS, enquanto os profissionais que atuam na área meio deveriam ser financiados com recursos próprios de cada ente federativo. Esta foi então a redação dada: “Prever, em cada esfera de governo, recursos próprios nos orçamentos, especialmente para a realização de concursos públicos e para o desenvolvimento, qualificação e capacitação dos trabalhadores” (NOB-RH. 2006, p. 41).

Vale dizer que estratégia adotada foi uma ponderação relativa à ênfase que vinha sendo dada pela Conferência Nacional e pelo CNAS de que a Norma deveria tratar do Plano de Carreira, Cargos e Salários, o que foi avaliado como precoce pelos membros da CIT, tendo em vista que sequer o concurso público um dispositivo instalado em nível nacional para a composição das equipes que já atuam nos órgãos gestores da política pública de assistência social nas três esferas de governo.

O debate na CIT, sobretudo relativo ao perfil e atribuições dos profissionais que atuam na proteção social especial, expõe a precocidade de aprovação de uma Norma para dimensionar as equipes sem que os serviços socioassistenciais estivessem regulados<sup>36</sup>, como bem enfatizado pela técnica do Departamento de Proteção Social Especial da SNAS:

Por exemplo, ao destacar os serviços [na proteção social especial de média complexidade], a gente foi colocando qual era a responsabilidade dos profissionais. Então, quando você tem na proteção especial um profissional de nível médio para fazer abordagem de rua, tem de descrever qual é a responsabilidade dele. [...] Então nós trabalhamos aqui com quais são as ofertas que devem ser garantidas e quais são as aquisições que os usuários desses serviços tem que estar garantido para eles, para que a gente chegasse no profissional. [...] São serviços que, na verdade, ainda estão em processo de regulação e aí a proteção especial tem uma diferenciação porque a regulação dela ainda está em processo. Você já tem o guia melhor desenhado, nós estamos trabalhando na regulação da alta complexidade e dos outros serviços de média. Então, até para que a gente defina exatamente quais são os profissionais e qual é a referência numérica, essa regulação, ela tem que estar melhor posta (Marlene Azevedo, Equipe de Proteção Social Especial. Transcrição da 64ª Reunião da CIT).

Os representantes do Congemas e FONSEAS que insistiram numa redação mais precisa da NOB-RH, com definição de metas de curto, médio e longo prazos foram voto vencido. Em função das tensões entre a complexidade do tema e o tempo exíguo para uma discussão ampliada, convocando os diferentes atores implicados, o texto da NOB-RH ficou no formato de diretrizes genéricas, sem prazo de execução explicitado. Esta opção certamente tem dificultado o acompanhamento de sua implementação que, com exceção do Censo CRAS e

---

<sup>36</sup> Essa regulação só foi aprovada três anos depois, após debates e formulações na CIT e no CNAS, tendo sido subsidiados pela produção técnica de consultores contratados. A *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais* (CNAS, 2009) foi aprovada pelo CNAS e publicada na Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Esse material já estava disponível aos participantes da VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2009. Na tipificação são apresentadas as estratégias relativas ao “trabalho social essencial” para cada serviço de proteção básica e especial.

Censo CREAS, não tem sido feita. Considerando os limites de uma análise documental, é possível levantar como hipótese que esta opção por uma redação mais abrangente tenha ocorrido em função:

- das dificuldades de articular de forma mais ampla, em tempo tão exíguo, os gestores municipais e estaduais, o que poderia ter levado a certo constrangimento de aprovar metas de curto, médio e longo prazos sem prévia discussão, afetando a credibilidade da própria CIT, do Congemas e FONSEAS;
- das inconsistências teóricas e conceituais, a exemplo da oscilação entre os conceitos de gestão do trabalho e gestão de recursos humanos; da diferenciação entre profissão, cargo e função no escopo das equipes de referência; abrangência do conceito “trabalhadores do SUAS”, referindo-se apenas àqueles que atuam nos órgãos gestores, excluindo os trabalhadores que atuam nos serviços conveniados com as organizações da sociedade civil.

Na distribuição das responsabilidades relativas ao financiamento dos gastos com pessoal, as atividades meio (relativas às funções administrativas e de gestão) ficaram sob a responsabilidade das esferas estadual, municipal e do Distrito Federal, tal como já havia sido estabelecido nas condicionalidades relativas à habilitação dos municípios NOB-SUAS/2005; para os estados, deveriam estar previstas no Pacto de Aprimoramento de Gestão no aspecto relativo às mudanças na organização institucional. Desse modo, o cofinanciamento foi direcionado para os trabalhadores e servidores concursado, que atuam nos serviços, programas, projetos e benefícios, ou seja, numa perspectiva finalística da ação. Assim, entre as diretrizes para o cofinanciamento da gestão do trabalho deve:

Garantir, por meio de instrumentos legais, que os recursos transferidos pelo governo federal para os municípios para o co-financiamento dos serviços, programas, projetos e gestão dos benefícios permitam o pagamento da remuneração dos trabalhadores e/ ou servidores públicos concursados da Assistência Social, definidos como equipe de referência nesta NOB.

Prever, em cada esfera de governo, recursos próprios nos orçamentos, especialmente para a realização de concursos públicos e para o desenvolvimento, qualificação e capacitação dos trabalhadores (NOB-RH, p. 21).

Enfim, ao final da 64ª Reunião, o documento foi pactuado entre os membros da CIT para ser enviado ao CNAS, alterando itens fundamentais, como a inclusão de equipes

mínimas, detalhamento dos itens relativos ao cofinanciamento, plano de carreira, cargos e salários e as regras de transição.

Além da observação já feita sobre a precedência da aprovação da NOB-RH em relação à tipificação dos serviços socioassistenciais, destacam-se duas diretrizes que indicam que as discussões fundamentais foram, de fato, adiadas para um momento posterior:

Deverão ser criadas as Programações Pactuadas Integradas sobre a gestão do trabalho (incluindo os trabalhadores da gestão e da execução dos serviços socioassistenciais), especialmente quanto à pactuação entre os gestores de pisos salariais regionais e fatores de diferenciação inter-regionais (p.36).

O estudo de custo dos serviços prestados pelas equipes de referência deve incluir definição do percentual a ser gasto com pessoal concursado, sendo deliberado pelos conselhos (p. 41).

### **2.3 A construção do lugar dos trabalhadores no Conselho Nacional de Assistência Social**

A participação de órgãos representativos dos trabalhadores no espaço do Conselho Nacional de Assistência Social foi outra linha que compôs o campo de força na construção do lugar institucional de dos trabalhadores da política pública de assistência social. Como já destacado, a Loas ao inserir os trabalhadores do setor na composição paritária dos Conselhos nas três esferas de governo, como parte das representações da sociedade civil – ao lado das entidades de assistência social e dos usuários –, não afirma de forma clara e incontestada a participação de seus trabalhadores como servidores públicos. Neste sentido, adia-se a discussão acerca da representação dos trabalhadores na composição paritária dos conselhos como representantes governamentais. A NOB-RH de certo modo suprimiu esta lacuna ao prever, entre as funções de gestão do SUAS nas três esferas, o apoio às instâncias de deliberação.

Essa característica marcou a representação dos trabalhadores no CNAS e, conseqüentemente, o modo como este segmento impulsionou a agenda pública em torno deste tema. Inicialmente, os trabalhadores são reconhecidos como um coletivo da sociedade civil – associações, conselhos profissionais e sindicatos –, cujos interesses compõem o espaço de partilha das decisões. No início dos anos 1990 esta participação representava avanço histórico, posto que nos regimes autoritários a representação dos seus interesses foi rechaçada

e a conquista do direito de organização coletiva e sindical foi resultado de muitos enfrentamentos.

O caminho inicialmente trilhado pelos próprios trabalhadores do setor consistiu em ocupar os espaços de participação recém-criados pela Loas, posto que ocupá-los era um dos modos de participar da própria construção da política pública de assistência social, haja vista a extensa lista de regulamentações e conteúdos que ainda precisariam (e ainda precisam) ser formulados e debatidos. Como destacado por Maria Carmelita Yasbek em recente debate ocorrido na PUC-SP<sup>37</sup>, até o momento da aprovação da Loas havia forte convergência de propósitos entre as organizações de trabalhadores dos mais diversos espectros políticos, partidários e de espaços profissionais. À medida que estes atores foram ocupando-se da materialização dos conteúdos da Loas no espaço do CNAS as divergências foram sendo explicitadas, chegando em alguns momentos a configurar polaridades, tal como analisado de forma consistente por Raichelis (1998) e Mestriner (2001).

Raichelis (1998) ao analisar os campos de força no Conselho Nacional de Assistência Social na década de 1990 capta as tensões relativas aos diferentes (e por vezes divergentes) projetos políticos em disputa na representação dos próprios trabalhadores. À época de sua pesquisa três atores coletivos representavam os trabalhadores no espaço institucional do CNAS: o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS-Cress), a Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência (Anaselba) e Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Baseada em entrevistas junto aos conselheiros deste segmento, Raichelis destaca os diferentes posicionamentos políticos que as três organizações representativas dos trabalhadores adotavam no CNAS. O CFESS-Cress, na gestão 1993-1996, adotou posicionamento político que priorizava

---

<sup>37</sup> Referente à mesa redonda **A Aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social na conjuntura de 1993**, realizada em 22 de outubro de 2009, por iniciativa do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, da PUC-SP.

[...] como linha programática estratégica a participação dos assistentes sociais nos fóruns e conselho de discussão, formulação e controle social das políticas públicas. [...] A posição encampada pelos assistentes sociais no CNAS guarda estreita relação com a estratégia de ação de inscrever a profissão no movimento de defesa das políticas sociais públicas (RAICHELIS, 1998, p. 226).

Já a Anaselba, que teve participação intensa na formulação e debate da Loas, enfrentou tensionamentos com os demais representantes dos trabalhadores na primeira gestão do CNAS. Na análise de Raichelis, o posicionamento de seus representantes tendia ao corporativismo em virtude da compreensão de que as diretrizes da Loas incidiriam diretamente no seu aparato institucional, desmantelando gravemente sua estrutura. É importante frisar que já havia um movimento de reforma da estrutura administrativa da LBA (Legião Brasileira de Assistência), sobretudo, em função de sua imagem ter ficado maculada em decorrência dos escândalos de corrupção, conhecidos como o escândalo dos “Anões do Orçamento” e desvios de recursos públicos para entidades conveniadas na gestão de Rosane Collor, então primeira-dama (MESTRINER, 2001). Entretanto, essa pecha de corrupção causou abalos profundos entre seus próprios trabalhadores, muitos dos quais desacreditados da efetividade dessa reforma, acabaram por involuntariamente insuflar o movimento que extinguiu a LBA por meio de uma Medida Provisória, em 1995.

Por fim, a participação dos trabalhadores pela via sindical esteve representada pela CUT, cujo posicionamento à época era trazer mais qualidade à ação sindical, “porque acumula subsídios para o debate e qualifica a CUT para responder ao volume de demandas que recebe, já que está sendo constantemente desafiada a passar de uma posição de ‘ser contra’ para uma postura propositiva, de elaboração de alternativas” (RAICHELIS, 1998, p. 232).

A representação dos trabalhadores no CNAS sofreu algumas alterações na conjuntura dos anos 2000<sup>38</sup>. Com a extinção da LBA e o incremento do movimento sindical, especialmente como representação de interesse dos servidores públicos, a representação dos trabalhadores no CNAS ficou mais heterogênea, instaurando um outro campo de tensões. À

---

<sup>38</sup> O CNAS aprovou a Resolução n. 23, de 16 de fevereiro de 2006, regulamentando o entendimento acerca de quem são os trabalhadores do setor, para efeito de estabelecer parâmetros mais claros que orientem o processo de eleição deste segmento nos conselhos de assistência social, vedando a participação de sindicatos e entidades de representação patronal ou empresarial.

época da aprovação da NOB-RH, esta representação estava composta pelas seguintes instituições: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS), Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRAS), Federação Nacional dos Assistentes Sociais (FENAS); e seus respectivos suplentes: Conselho Federal de Contabilidade (CFC), Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais (ABEDV), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Ao longo das reuniões nas quais o documento da NOB-RH foi discutido, registra-se mais a presença dos conselheiros titulares, à exceção da participação ativa do CFESS.

Após as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social, o CNAS traz para sua pauta a necessidade de iniciar o processo de debate e formulação da NOB-RH. Como já anotado, a SNAS havia formulado um primeiro desenho da proposta, indicando os temas que deveriam constar dessa Norma, com base em estudos preliminares da experiência de outras políticas sociais e também nos resultados das pesquisas nacionais desenvolvidas pelo IBGE (2005) e pela PUC-SP (2005/2006), em atendimento à solicitação da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do CNAS, respectivamente.

Nos debates realizados nas reuniões ordinárias do CNAS, a heterogeneidade da representação dos trabalhadores expressa, de certo modo, uma visão ainda inconsistente de parte de alguns representantes dos trabalhadores quanto à especificidade do locus profissional dos assistentes sociais nos órgãos públicos. A Federação de Sindicato de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRAS), por exemplo, traz tensões para o debate em grande parte em função das dissonâncias entre o lugar institucional dos trabalhadores na esfera pública e na esfera privada. Confunde-se o que é o debate sobre os trabalhadores do SUAS e a presença de assistentes sociais nas Instituições Privadas de Ensino Superior. Tensão típica do peso da representação de entidades da área de educação no CNAS, ainda em virtude de sua função cartorial de concessão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social. Com o sancionamento da Lei 12.101/09 esta representação tende a desaparecer da composição do CNAS, tendo em vista que a competência de emissão do parecer técnico para fins de isenção da cota patronal passa a ser partilhado entre os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde e Ministério da Educação. A distância que as organizações e entidades de saúde e educação têm em relação ao debate do SUAS certamente constitui entraves que afetam a qualidade das deliberações do CNAS, posto que suas concepções não adensam política e tecnicamente as questões públicas em debate.



Assim como ocorreu na CIT, os pontos considerados mais polêmicos no CNAS foram o cofinanciamento de profissionais concursados com recursos do governo federal e, sobretudo, a composição das equipes de referência. Sublinho que os argumentos utilizados pelos conselheiros para qualificar os cargos que devem ser criados para a efetivação dos concursos públicos são basicamente fundamentados em sua experiência, ou seja, não se sustentam em informações ou conhecimentos sistematizados sobre as práticas destes trabalhadores no âmbito da política pública de assistência social. Por vezes, as justificativas se dão por um campo sensível, da experiência, sem aprofundamento dos conhecimentos que cada profissional, por sua formação acadêmica específica, pode aportar à qualidade dos serviços prestados à população. Para citar um exemplo, a participação dos psicólogos nas equipes de referência dos CRAS é marcada por profundo desconhecimento dos conselheiros nacionais quanto à sua contribuição específica no atendimento à população.<sup>39</sup> De outro lado, a unanimidade quanto à presença de assistentes sociais se fundamenta na participação ativa que a categoria profissional teve na formulação e debate em torno da política de assistência social, assim como no conhecimento produzido pelas universidades acerca dos enfrentamentos entre o modelo assistencial e a expansão da cidadania dos direitos não-contributivos.

No CNAS, o debate centra-se em torno do conceito de gestão do trabalho, apropriado dos debates na política pública de saúde, ressaltando a precarização das condições de trabalho daqueles que atuam na política pública de assistência social. Há duas posturas que, embora distantes entre si, creio que não sejam discordantes. A estratégia da SNAS de pautar a discussão em torno das equipes mínimas, como forma de garantir o cofinanciamento federal é criticada pelo CFESS, tendo em vista que, na argumentação de sua conselheira:

O Governo Federal deve sim apontar recursos, deve cofinanciar a remuneração dos trabalhadores concursados em âmbito estadual e municipal. Esta é uma primeira questão e nós somos favoráveis a esta posição. Mas, esta transferência não pode significar expropriação de recursos destinados à execução e ampliação dos serviços. Para que isto não aconteça, ou seja, para que os governos estaduais ou municipais não recebam os recursos destinados à proteção social básica e utilizem 90% disto para pagamento de remuneração e 10% para aquisição de bens, equipamentos e execução de serviços, que isto deve ficar mais claro. A nossa sugestão é que isto apareça claramente no

---

<sup>39</sup> O material **Orientações Técnicas: Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)**, publicado pelo MDS em 2009, avança no detalhamento do como devem funcionar as equipes multidisciplinares, assim como os conhecimentos esperados para o exercício das funções de coordenador, técnico de nível médio e técnico de nível superior.

Fundo Nacional a partir de uma rubrica própria. Ela poderia aparecer, como aparece no SIAFI para a saúde, gestão do trabalho. Então um dinheiro que vai nesta rubrica da gestão do trabalho seria destinado à remuneração dos trabalhadores (Ivanete Boschetti, Conselheira Suplente do CFESS. Transcrição da 143ª Reunião do CNAS, Brasília, 2006).

Portanto, a justificativa para tal argumento consiste na avaliação de que mesmo que haja trabalhadores concursados, é necessário garantir as condições de infraestrutura para a realização de seu trabalho, foco principal destacado na concepção de gestão do trabalho. Contudo, a interpretação da SNAS, embora não tenha sido discordante daquela defendida pelo CFESS, tem como suposto que a garantia destas condições materiais para o exercício profissional é dever dos entes subnacionais. Conseqüentemente, entende que a contribuição da esfera federal seja na constituição de um quadro estável de pessoal e que esta é uma estratégia de enfrentamento da precarização dos serviços, assim entendida:

O Governo Federal já repassa um piso básico para organizar as equipes do CRAS e passa não só para organizar as equipes do CRAS, mas também para o serviço da proteção básica, grupo de convivência para idosos, núcleo de agentes jovens, socialização etc. Tudo isto é serviço da proteção básica e a gente pode fazer tudo isto com os serviços da proteção básica. Os municípios que querem utilizar os recursos para montar as equipes do CRAS têm montado, terceirizando, contratando via cooperativa ou fazendo as entidades como trampolim para contratar profissionais. E isto nós temos que compreender, pois já gasta o recurso com profissionais. A forma é o que estamos discutindo aqui (Simone Albuquerque, Diretora do Departamento de Gestão do SUAS. Transcrição da 143ª Reunião do CNAS).

As diretrizes relativas ao cofinanciamento da gestão do trabalho aprovadas ao final do processo de deliberação contemplam estas duas perspectivas:

Garantir, por meio de instrumentos legais, que os recursos transferidos pelo governo federal aos municípios para o co-financiamento dos serviços, programas, projetos e gestão de benefícios permitam o pagamento da remuneração dos trabalhadores e/ou servidores públicos concursados da Assistência Social, definidos como equipe de referência nesta NOB. O estudo de custo dos serviços prestados pelas equipes de referência deve incluir a definição de percentual a ser gasto com pessoal concursado, sendo deliberado pelos conselhos.

Assegurar uma rubrica específica na Lei Orçamentária, com a designação de Gestão do Trabalho, com recursos destinados especificamente para a garantia de condições de trabalho para a remuneração apenas de trabalhadores concursados nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal (NOB-RH, pp. 41-42).

Já os representantes dos órgãos gestores municipais e estaduais titulares no Conselho aportam uma outra perspectiva ao debate, especialmente porque entendem que seja necessário

dar maior precisão ao perfil dos profissionais que atuam na execução dos serviços e na gestão dos benefícios socioassistenciais, tendo em vista o impacto na própria definição dos cargos que devem ser criados nas diferentes esferas de governo. A insistência em aclarar o que se espera dos profissionais de nível médio, assim como a definição do perfil daquele que deverá ser o coordenador do CRAS, indicam preocupação de que estes profissionais atendam às expectativas quanto à efetivação dos serviços socioassistenciais. A presença do assistente social como profissional essencial dos CRAS, ao lado de outros profissionais com formação superior foi consensual no CNAS. Embora ao longo do debate da NOB-RH não tenha havido clareza quanto ao papel de cada profissional na equipe multidisciplinar, entende-se que para o exercício da função de coordenador do CRAS a formação em Psicologia ou Serviço Social não é, necessariamente, a que melhor prepara o profissional para esta função. Por isso, na equipe de referência ora discrimina-se a profissão, ora apenas a função a ser exercida<sup>40</sup>, o que dificulta o entendimento da lógica interna do documento. Assim, o texto final aprovado indica a necessidade de que o coordenador dos Centros de Referência seja “técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais” (NOB-RH, p. 23).

A estratégia adotada pelo CNAS para debater o texto preliminar da Norma foi publicada na Resolução nº 60, de 6 de abril de 2006. Desse modo, o processo de discussão se deu por meio da circulação de sua versão preliminar às organizações de trabalhadores que tinham representação no Conselho; assim como aos conselhos de assistência social das demais esferas de governo. Além daqueles que já compunham o CNAS, a versão preliminar foi enviada ao Conselho Federal de Psicologia, e à Associação Nacional de Pós-Graduados em Ciências Sociais. Esta mesma Resolução constituiu um Grupo de Trabalho, responsável por sistematizar as contribuições enviadas por estas instituições para compor uma versão preliminar, considerando também as deliberações da V Conferência e a primeira versão formulada pela equipe da SNAS. O período para envio das contribuições foi de cerca de 40 dias, entre 20 de agosto e 30 de setembro. As contribuições enviadas foram sistematizadas e compartilhadas com os membros do CNAS na 141ª Reunião ordinária, realizada nos dias 18 e

---

<sup>40</sup> Também houve ponderação entre os conselheiros que o acesso ao ensino superior ainda é muito concentrado no País. A região Norte, por exemplo, dispõe de poucas faculdades que oferecem o Curso de Psicologia.

19 de outubro e enviadas para discussão na Comissão Intergestores Tripartite, que analisou o documento na 64ª Reunião, realizada em 31 de outubro de 2006.

Ainda que o CNAS tenha levado o tema da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos como pauta das reuniões descentralizadas, ocorridas em Belém e São Luiz do Maranhão, a escolha dos atores estratégicos para discussão, tal como indicado na Resolução citada acima, foi, de certo modo, restritiva em face do próprio entendimento explicitado pelo CNAS a respeito dos trabalhadores da política pública de assistência social que podem ser representados nos conselhos paritários:

São legítimas as diversas formas de organização de trabalhadores (como sindicato, federação, confederação, central sindical ou conselho federal de profissão regulamentada, ou associação de trabalhadores legalmente constituída), que tenham por base de representação segmentos de trabalhadores que atuam na política pública de assistência social; que defendam os direitos dos segmentos de trabalhadores na Política de Assistência Social; que se proponham à defesa dos direitos sociais aos cidadãos e aos usuários da assistência social, desde que não sejam de representação patronal ou empresarial. (CNAS: Resolução n.23, de 16 de fevereiro de 2006).

Certamente a estratégia adotada pelo CNAS para a discussão da versão preliminar da NOB-RH implicou em reduzida participação dos profissionais que atuam em nível municipal, regional e estadual, conforme sistematizado na Tabela 1.

Tabela 1: **Contribuições de Conselhos e Associações Profissionais à NOB-RH**

| Abrangência  | Associações de trabalhadores | Conselhos Profissionais | Fóruns de representação popular | Outros fóruns ou associações |
|--------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Municipal    | 1                            | 0                       | 0                               | 1                            |
| Regional     | 1                            | 2                       | 1                               | 2                            |
| Estadual     | 0                            | 0                       | 0                               | 2                            |
| Nacional     | 0                            | 2                       | 0                               | 0                            |
| <i>Total</i> | 2                            | 4                       | 1                               | 5                            |

Fonte: NOB-RH, 2006, p.73-77.

Considerando que as diretrizes da NOB-RH afetam diretamente as relações daqueles que trabalham nos órgãos gestores da política pública de assistência social e incidem nas suas perspectivas profissionais, surpreende as pouquíssimas contribuições e sugestões enviadas ao CNAS. Estas informações são intrigantes, uma vez que estamos tratando de uma regulação que pretende dar sustentação ao Sistema Único de Assistência Social. O SUAS é fundamentalmente um pacto nacional, ou seja, sua legitimidade resulta num consenso nacional e não provém de um pacto gerado a partir da esfera federal.

Em que pesem os limites de uma análise estritamente documental, creio que seja necessário problematizar a abrangência do debate do conteúdo da NOB-RH entre os próprios profissionais que atuam na política pública de assistência social. De acordo com a pesquisa censitária – Perfil de informações básicas municipais: assistência social, realizada pelo IBGE a pedido da Secretaria Nacional de Assistência Social (BRASIL: 2005) –, o perfil daqueles que trabalhavam nos órgãos gestores municipais em 2005 era assim composto: apenas 23,5% tinham formação universitária, enquanto 46,7% tinham concluído o Ensino Médio e 23,3% tinham frequentado a escola apenas até o Ensino Fundamental, os pós-graduados representavam a minoria: 3,5%. Duas problematizações podem ser feitas a partir do cruzamento destas informações e o processo de discussão da NOB-RH.

A primeira problematização: considerando que 73% dos trabalhadores que atuavam nos órgãos municipais não tinham curso superior, conseqüentemente não pertencem a nenhum dos Conselhos profissionais reconhecidos como interlocutores legítimos neste debate. Portanto, a estratégia de debate por esta via de representação, em si, já seria parcial ao menos em termos quantitativos.

Um segundo ponto que merece análise e aprofundamento: entre os trabalhadores que atuam nos órgãos gestores municipais de assistência social que têm formação específica – portanto, em torno de 27% do universo analisado - os assistentes sociais representam a maioria (51,2%), seguidos dos pedagogos (18,6%) e psicólogos (18,3%). Estas informações levariam à seguinte problematização: como os profissionais, especialmente os assistentes sociais que tiveram protagonismo no debate da Loas, estariam participando das recentes discussões sobre a consolidação do SUAS e mesmo da implantação da NOB-RH? Que espaços têm sido criados ou fortalecidos nos CRESS relativos à política pública de assistência social? Entre os psicólogos, profissionais que não tiveram ao longo das duas últimas décadas protagonismo no debate acerca da política pública de assistência social, foi iniciado um processo de aprofundamento teórico na vertente sócio-histórica no sentido de alargar os referenciais da psicologia social como um campo de produção importante na formação destes profissionais que desejam atuar nas políticas públicas (NERY, 2009). Também foi criado

recentemente um espaço virtual que fomenta a reflexão de sua atuação nas políticas públicas<sup>41</sup>.

Se, como visto ao longo deste capítulo, as instâncias de deliberação e pactuação têm força significativa na produção política e normativa, é forçoso reconhecer que ainda não há no conteúdo da NOB-RH a expressão das tensões e contribuições representativas da heterogeneidade dos contextos municipais e estaduais. Iniciativas de debate descentralizado por parte do CNAS<sup>42</sup>, FONSEAS e Congemas foram insuficientes para trazer para o documento final elementos representativos da heterogeneidade das realidades municipais, regionais e estaduais. Somam-se à baixa mobilização entre os profissionais para o debate da NOB-RH, conforme Tabela 1, as poucas contribuições dos Conselhos e órgãos gestores de assistência social das demais esferas de governo, conforme pode ser verificado na Tabela 2

**Tabela 2: Contribuições dos Conselhos e Órgãos Gestores de Assistência Social à NOB-RH**

| Região       | Conselhos Estaduais e do DF | Conselhos Municipais* | Órgãos Gestores Estaduais ** | Órgãos Gestores Municipais*** | Comissão Intergestores Bipartite |
|--------------|-----------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| Norte        | 3                           | 2                     | 1                            | 0                             | 0                                |
| Nordeste     | 5                           | 11                    | 0                            | 7                             | 0                                |
| Centro-Oeste | 2                           | 1                     | 1                            | 1                             | 0                                |
| Sul          | 2                           | 7                     | 1                            | 2                             | 2                                |
| Sudeste      | 0                           | 24                    | 0                            | 11                            | 0                                |
| Total        | 12                          | 45                    | 3                            | 21                            | 2                                |

\* Considerou-se também a União Regional de Conselhos Municipais de Assistência Social de MG.  
 \*\* Inclui-se o FONSEAS  
 \*\*\* Inclui-se a Frente Paulista de Municípios/ SP

Fonte: NOB-RH, 2006, p.73-77.

Parece válida a reflexão de Almeida (2005) sobre os diferentes modos de realizar a descentralização no período pós-Constituição para o exame das informações da Tabela 2. Embora não defenda a tese de que os processos de descentralização em curso estejam incorrendo em recentralização das políticas sociais, adverte para este risco:

<sup>41</sup> Referente ao sítio: [www.crepop.org.br](http://www.crepop.org.br), no qual são realizadas sistematicamente enquetes sobre o perfil dos profissionais que atuam em diversas políticas públicas, sobre as condições de trabalho, as expectativas profissionais, além de servir como uma estratégia de fomento à educação continuada por meio da divulgação de seminários e eventos, além da disponibilização de textos analíticos e legislações. Difícil dimensionar os efeitos desta iniciativa, mas que indica a disposição em forjar um espaço coletivo de reflexão dos psicólogos sobre o espaço profissional em órgãos públicos.

<sup>42</sup> A Resolução n.60 do CNAS, de 6 de abril de 2006, informa o processo de envio da versão preliminar, os destinatários e prazos de envio das contribuições.

Todavia, a idéia de que é no centro do sistema político que se pode discernir com mais nitidez as soluções mais adequadas dos problemas da agenda pública é uma representação arraigada das elites políticas, burocráticas e profissionais no país. Ela não é típica de um partido em particular, mas pode ser encontrada, em maior ou menor grau, em todos os que ocuparam o governo federal por mais favoráveis à descentralização que fossem seus discursos e suas plataformas políticas. (p.8)

Em análise mais específica dos processos descentralização de política de assistência social no período pós-constitucional, Gomes (2008) chama atenção para a forte fragmentação e descontinuidade que marcaram as ações governamentais nas três esferas de governo. Pelo ângulo dos programas, projetos e ações continuadas, a autora analisa processos e decisões políticas que dificultaram a construção de um pacto federativo ascendente. Defende o argumento de que o desafio para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social consiste na nacionalização desta concepção — desde os municípios e a heterogeneidade de seus territórios — e não propriamente numa descentralização, desde a esfera federal e descendente aos entes subnacionais.

Analisando as duas tabelas referentes às contribuições feitas à NOB-RH à luz deste lugar recém-instituído dos trabalhadores e servidores públicos na política de assistência social, caberia indagar: como os atuais servidores públicos que atuam nos órgãos gestores estão ocupando o espaço dos conselhos? Qual a importância que os gestores públicos têm dado aos seus representantes nos espaços de participação e cogestão? Tendo em vista a diretriz relativa ao controle social — “Deverão ser criados espaços de debate e formulação de propostas, bem como organizados seminários nacionais, estaduais, regionais e locais do trabalho para aprofundamento e revisão da NOB-RH, em especial nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional” (NOB-RH, 2006, p. 64) — resta indagar: Como a diretriz do controle social tem sido tematizada no cotidiano profissional?

Creio que estas questões sejam pertinentes para a análise do processo de deliberação da NOB-RH e, portanto, do seu grau de legitimidade junto aos diferentes segmentos que afeta. Mas são especialmente relevantes para que seja possível avaliar as consequências que lhe serão dadas.

Retomando o foco apresentado no início deste capítulo, qual seja: o processo de consolidação do SUAS pode ser considerado como uma iniciativa de reforma administrativa no interior da política de assistência social, cabem algumas ponderações finais.

Tendo em vista que as diretrizes da NOB-RH não têm sido acompanhadas, e que em linhas gerais seja sabido que não têm sido implementadas, serão aqui expostos argumentos de outros autores que se dedicaram às iniciativas brasileiras de reforma administrativa para mapear diferentes possibilidades de entendimento e de ação. Há um certo consenso entre estes pesquisadores em torno da avaliação de que as reformas, em geral, não atingem plenamente os objetivos que projetam, frustrando seus idealizadores e gestores. Costa (2008), em artigo dedicado ao balanço dessas análises, retoma os argumentos de Rezende (2004), que indica como principal razão para estes resultados uma “falha sequencial”, que se expressa como

[...] descontinuidade, o abandono e o término de processos de intervenção, sem que seus objetivos sejam alcançados ou que tenha havido melhoria de performance no aparato burocrático. Entre as principais causas apontadas estão: a sólida institucionalização dos elementos a serem reformados; **a resistência organizada de setores afetados**; o surgimento de consequências inesperadas; a existência de objetivos, interesses e valores diversificados ou conflitantes; **a falta de foco na mudança por parte dos atores estratégicos**; as incertezas, ambigüidades e complexidades inerentes à mudança; o deslocamento de objetivos; **os movimentos contraditórios de descentralização e coordenação** e a criação de expectativas exageradas (Rezende, 2004, pp. 33-45 apud COSTA, 2008, pp.272-273). [grifo meu]

Os grifos feitos à citação se justificam pelos limites no processo de discussão da NOB-RH apontados ao longo do capítulo, que suscitam um novo debate. No período posterior à aprovação da Norma não houve um processo de acompanhamento para identificar as dificuldades que vêm sendo enfrentadas para sua implementação, a começar pelo próprio órgão gestor federal. A iniciativa do DGSUAS/ SNAS de realizar o Censo CRAS e o Censo CREAS foi uma das consequências de maior relevância. A produção de informações como “fotografias” são importantes para dar visibilidade, pelo efeito de luz e sombra, a algo que até então não tinha nenhum contorno objetivo. Contudo, entende-se que o atual desafio, à altura de um horizonte de dez anos configurado pelo Plano Decenal: SUAS Plano 10, seja produzir “filmes de curta e média metragem”, capazes de flagrar os movimentos que têm impedido que o consenso inicialmente estabelecido seja efetivado em ações concretas.

A política pública de saúde tem sido referência na consolidação do SUAS e para a própria construção da NOB-RH, haja vista o conceito de gestão do trabalho nela referenciado. Recorre-se a ela para mapear possibilidades que se põem diante dos limites relativos à implementação da NOB-RH. Por ocasião de um Seminário Internacional “Política de Recursos Humanos em Saúde”, realizado em 2002, Roberto Passos Nogueira redigiu um artigo no qual apresenta os dados de uma pesquisa avaliativa sobre tendências e prioridades



relativas aos recursos humanos em saúde. O método utilizado mereceria análise mais detida. Entretanto, para efeito desta discussão, apenas será apontada sua pertinência ao dar parâmetros objetivos tanto as escolhas feitas no presente (prioridades), quanto o posicionamento de atores estratégicos frente a diferentes cenários futuros (tendências). Como ângulo analítico, o tratamento das informações permite configurar em quais aspectos os atores estratégicos têm mais convergência (e, portanto, há mais consensos) e em quais deles merecem aprofundamento de debates e discussões, posto que revelam forte grau de divergência.

Dentre as várias dimensões avaliadas por gestores públicos do SUS e representantes de trabalhadores, chama a atenção a divergência entre gestores e representantes dos trabalhadores quanto aos aspectos que mais incidem no aumento da produtividade do trabalho e compromisso pessoal na gestão do SUS:

Gestores e trabalhadores concordam em que a melhoria salarial é o elemento mais importante para estimular a produtividade e o compromisso com o trabalho. A criação de carreiras é vista como fator relevante pelos dois grupos (entre os gestores no segundo lugar; entre os trabalhadores, em terceira). Os trabalhadores destacam a educação continuada como segundo fator mais importante. Chama a atenção o fato de que a negociação coletiva aparece em último lugar para os gestores e penúltimo para os trabalhadores. (NOGUEIRA, 2002, p. 41)

Creio que os resultados a que chegou essa pesquisa são provocadores de algumas reflexões. Quais são os atores estratégicos para o aperfeiçoamento e implementação da NOB-RH? O que pensam estes atores, onde convergem e onde divergem suas proposições para além das generalidades com as quais se costuma rotulá-los? Que estratégias deverão ser coletivamente criadas para sustentar o projeto democrático da política pública de assistência social que conseguiu atravessar a turbulenta conjuntura da década de 1990? Quais estratégias serão criadas para que os usuários participem das avaliações acerca da atuação destes servidores públicos com os quais irão se relacionar no cotidiano dos serviços?

A ausência dos usuários nos espaços de deliberação é sentida nas lacunas do documento aprovado pelo CNAS, especialmente nas correlações entre a estabilidade do vínculo contratual dos trabalhadores e a qualidade das atenções prestadas aos cidadãos. Resta nesse processo democrático alargar as possibilidades de dissenso por meio das quais os interesses e valores dos usuários possam compor novos espaços de conflito e produção coletiva.

Enfim, essa problematização procurou sustentar a perspectiva crítica em torno dos avanços e das fragilidades no processo de debate e aprovação da NOB-RH. O esforço consiste em manter a possibilidade de seu devir democrático (e não de invalidá-la pela estreiteza de sua discussão inicial). Reafirma-se, portanto, um modo de produção de conhecimento que, embora almeje a imparcialidade, afirma o valor da democracia como essencial para a construção de uma sociedade mais justa, afinal:

A democracia foi sempre um sistema institucional; além disso, é um princípio que sempre teve que superar os limites da prévia definição de quais eram os membros efetivos da comunidade. Os excluídos pressionaram sempre para participar da criação do consenso, e essa luta pelo reconhecimento dos seus direitos exigiu transformar o sistema democrático vigente e abri-lo a um grau superior de legitimidade e, portanto, de participação, isto é, de democracia. [...] A democracia crítica, libertadora ou popular põe em questão o grau anterior de democratização alcançado, já que a democracia é um sistema a ser reinventado perenemente. (DUSSEL, 2007, p. 110)

### **3. CONCURSO PÚBLICO: A CONSOLIDAÇÃO DA BUROCRACIA ESTATAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Tendo em vista o trajeto de debate e pactuação da NOB-RH traçado no capítulo anterior, importa reter que a opção feita por seus formuladores e interlocutores foi estimular a contratação de profissionais por meio de concurso público. As equipes de referência foram definidas como estratégia para dar continuidade à proposta de alteração do texto constitucional, de modo que seja possível co-financiar os trabalhadores concursados com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. Em síntese, o consenso alcançado em nível nacional afirma o fortalecimento da política de assistência social por meio da constituição de um quadro qualificado e permanente de profissionais, na perspectiva da universalização e continuidade no acesso aos direitos socioassistenciais pelos usuários.

Neste capítulo, expõe-se a argumentação de que tal consenso expressa um projeto essencialmente moderno de inequívoco avanço, sobretudo, pelo seu contraponto em relação às práticas clientelistas e patrimonialistas ainda vigentes nos órgãos públicos responsáveis pela política de assistência social. As informações produzidas a partir de pesquisas censitárias (IBGE, 2005) e amostrais (CNAS/PUC-SP, 2005/06) trouxeram subsídios empíricos para a decisão de adotar o concurso público como resposta diante do seguinte cenário: permanência de primeiras-damas na condução de muitos órgãos gestores de assistência social em nível estadual e municipal; e alto grau de instabilidade dos vínculos dos trabalhadores com a Administração Pública e elevado percentual de trabalhadores comissionados, que ficam à mercê da descontinuidade própria dos processos de alternância a cada ciclo eleitoral.

A hipótese que foi assinalada no segundo capítulo permitiu delinear as forças de resistência e as de sustentação do projeto político que deu consequências à primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social. No presente capítulo desdobra-se a hipótese anterior na seguinte questão: é possível afirmar que à medida que a política pública de assistência social passa a ter maior precisão quanto ao seu conteúdo específico dentro do sistema de proteção social brasileiro, mais se evidencia o papel central daqueles que nela trabalham?

Por prudência e rigor, cabe, de partida, uma ressalva quanto aos limites desta questão. Ainda que seja bastante plausível concordar com a afirmação quanto à necessidade da

constituir equipes de referência, é importante ter em conta que a correlação entre ação profissional dos trabalhadores e as funções da política de assistência social (proteção social, defesa socioinstitucional e vigilância social) é processo ainda em construção, cujos conteúdos estão em disputa no jogo democrático. Esses conteúdos dizem respeito à natureza, quantidade e qualidade dos serviços socioassistenciais<sup>43</sup>, expressão concreta dos direitos dos usuários e da ação dos trabalhadores e servidores públicos. Cabe sublinhar que a aprovação da NOB-RH antecedeu essa objetivação, deixando no item relativo às Regras de Transição a:

Constituição de um grupo de trabalho no âmbito da CIT, num período de 180 dias, para realizar estudos referentes à regulamentação dos serviços por eixo de proteção, aos custos dos serviços/ações e à definição de elementos de despesa respectivos, a serem adotados como parâmetros para o estabelecimento do co-financiamento. (NOB-RH, 2006, p. 66)

O propósito deste capítulo consiste em explorar as diretrizes da NOB-RH relativas ao concurso público na ótica de um projeto moderno de Estado, baseado na consolidação de uma burocracia, no sentido cunhado pelo sociólogo alemão Max Weber. Nesta concepção, a burocracia estatal compõe o projeto moderno de administração pública, configurando a racionalidade da norma e do conhecimento científico como seus elementos constitutivos e indissociáveis. Contudo, a lógica interna da Norma operou uma cisão entre os dois termos, ou seja, criou um lugar institucional e, conseqüentemente, um poder, sem o devido esclarecimento dos saberes necessários para ocupá-lo.

A opção metodológica aqui feita consiste em problematizar a escolha dos formuladores e interlocutores da NOB-RH, embora a precisão conceitual exija discutir o concurso público pela sua racionalidade interna, ou seja, a existência de um conhecimento prévio que, atestado pelo concurso, dá acesso impessoal aos cargos previamente criados com autorização do Poder Legislativo. Por isso, para compreender o movimento interno de sua

---

<sup>43</sup> Quanto à **natureza** dos serviços refiro-me às tensões entre a compreensão dos serviços prestados diretamente em equipamentos públicos como sendo os de estrita natureza pública, enquanto os serviços prestados pelas entidades e organizações de assistência social como sendo de natureza privada, embora inscritos no sistema público pela via de conveniamento e outras formas contratuais. Quanto ao aspecto **quantitativo**, este é demarcado pela tensão entre universalidade do acesso segundo a compreensão extensiva a todos que dela necessitam e os critérios restritivos de acesso demarcados exclusivamente pela lógica da pobreza e crivo de renda. Por fim, os **padrões de qualidade** a serem construídos para aferir sua capacidade resolutiva põem em tensão a concepção da política de assistência social como processante das demais políticas sociais (intersetorial, portanto) e a concepção que a situa como política social de conteúdo específico e com responsabilidades claras e passíveis de defesa por parte do cidadão nos casos de omissão ou negligência na atenção aos direitos socioassistenciais.

elaboração, é preciso acompanhar a equação entre meios e fins que foi construída e, somente depois dessa caracterização, proceder a um exame crítico de seu alcance e limites. Trata-se, portanto, de caracterizar o que fundamenta e quais as consequências dessa escolha.

O foco analítico adotado se sustenta no argumento de Bandeira de Mello e, com isso, entende que os saberes que devem ser manejados no ato profissional respondem ao dever do Estado que, “para desincumbir-se de tal dever, necessita manejar poderes indispensáveis à satisfação do interesse alheio que está a seu cargo prover” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 13). Somente pelo ângulo da satisfação das demandas dos cidadãos é possível diferenciar o sentido democrático e o sentido tecnocrático dos conhecimentos e saberes dos trabalhadores que atuam nos órgãos públicos. Em termos modernos, a construção do lugar institucional dos trabalhadores e servidores públicos implica o reconhecimento da capacidade intelectual e profissional, tanto quanto sua capacidade de responsabilizar-se pelos os efeitos decorrentes do seu ato profissional. É essa possibilidade que faz o deslocamento do campo do julgamento pelo sentido da culpa (pessoal) para o crivo da responsabilidade (coletiva). A partir deste lugar instituído, ao menos teórica e normativamente, resta indagar que categorias públicas precisam ser associadas a ele:

Tendo em vista que várias respostas podem ser dadas a um mesmo conjunto de dificuldades. E na maioria das vezes, respostas diversas são efetivamente dadas. Ora, o que se deve compreender é o que as torna simultaneamente possíveis. [...] Enfrentar a questão da atualidade significa, pois, definir o projeto de uma crítica prática na forma de transposição possível. (REVEL, 2004, pp. 82-83)

Portanto, as respostas às questões em pauta no tempo presente não são simples: quais as correlações possíveis entre o acesso aos direitos socioassistenciais pelos usuários e a ação dos servidores públicos? Partindo da premissa de que esta correlação não é imediata e tampouco espontânea, resta problematizar o dispositivo do concurso público como resposta possível apresentada sob a forma de diretrizes nacionais na NOB-RH.

As escolhas teóricas feitas para o desenvolvimento dos argumentos deste capítulo se justificam pela necessidade de reconstituir a maneira pela qual o papel dos trabalhadores e servidores públicos foi historicamente produzido como resposta à ampliação do dever do Estado, impulsionado pela expansão dos direitos de cidadania. Mesmo inscrita no capítulo da Ordem Social, da Constituição Federal de 1988, o pacto nacional na ocasião da aprovação da Loas ainda expressava a imprecisão (e certo reducionismo face ao texto constitucional) do conceito da assistência social como parte da Seguridade Social (FLEURY, 1989). Como já

acenado no Capítulo 2, a concepção da política pública de assistência social inscrita na primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998) enfatizou o enfretamento da pobreza como sua atribuição precípua e atualizou o princípio da subsidiaridade por meio do fomento da ação das entidades e organizações da sociedade civil na consecução dos serviços, programas e projetos. Como decorrência, a concepção da PNAS/1998 não condiz com a perspectiva da consolidação de equipes com vínculo estável com a administração pública para a realização das atividades finalísticas de assistência social, tendo em vista que as ações estratégicas que propunha indicavam “a criação ou reestruturação de órgão da assistência social na administração pública com capacidade técnica e gerencial adequadas às funções de formulação, gestão e avaliação da política”. Ainda de acordo com esta concepção, as atenções dirigiam-se aos mais pobres, podendo ser realizadas, por organizações da sociedade civil, acompanhadas e avaliadas pelos trabalhadores dos órgãos públicos. É notório que não cabe nesta concepção trabalhadores que, atuando em órgãos públicos, sejam responsáveis pela implementação de serviços continuados, tal como afirmado no conteúdo da Política Nacional aprovada em 2004.

A convocação do direito à proteção social como condição de cidadania é central na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), segundo a qual a proteção social não-contributiva implica na oferta de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios capazes de prover meios e situações a partir de “uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual” (PNAS-2004). As consequências desta afirmação – para além da sua força declaratória – exigem o uso de categorias analíticas próprias ao seu caráter público, o que incide num ponto nevrálgico da sociedade brasileira, a saber, a possibilidade de igualdade afirmada pela lógica dos direitos:

No horizonte da cidadania, a questão social se redefine e o “pobre”, a rigor, deixa de existir. Sob o risco do exagero, diria que a pobreza e a cidadania são categorias antinômicas. Radicalizando o argumento, diria que, na ótica da cidadania, pobre e pobreza não existem. O que existe, isso sim, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de denegação de direitos. É uma outra figuração da questão social, que põe em cena a ordem das causalidades identificáveis e que armam, ao menos virtualmente, arenas distintas de representação e reivindicação, de interlocução pública e negociação entre atores sociais e entre a sociedade e Estado (TELLES, 2001, p. 51).

### **3.1 O concurso público e os princípios da legalidade e impessoalidade administrativa**

A composição das equipes de referência da política de assistência social por meio da presença de servidores públicos com reconhecido conhecimento técnico e científico – atestado em concurso público que lhe confere estabilidade do ponto de vista trabalhista – é parte fundamental do processo de construção de uma política pública de Estado. Todavia, é preciso refletir sobre os atributos dessa presença na perspectiva dos trabalhadores e servidores como agentes públicos. Assim, tal reflexão pondera as afirmações da NOB-RH à luz de valores e práticas democráticas, ou seja, da capacidade que esta mesma burocracia tenha de prover respostas cuja quantidade e qualidade esteja à altura das lutas sociais e dos desejos de proteção, que assumem a forma de direitos sociais para a população usuária. Neste sentido, é oportuno retomar a provocação de Telles (1998) a respeito da natureza dos direitos sociais:

Ao revés da suposta objetividade do problema social, passível de ser gerenciado tecnicamente, na voz desses sujeitos se enunciam outros mundos possíveis de valores, de aspirações e esperanças, de desejos e vontades de ultrapassagem das fronteiras reais e simbólicas de lugares predefinidos em suas vidas, sonhos de outros mundos possíveis e que valham a pena ser vividos. Por isso mesmo, se a reivindicação de direitos está longe de ser a tradução de um suposto mundo de necessidades, tampouco pode ser traduzida simplesmente ao jogo de interesses, pois os direitos estruturam uma linguagem pela qual esses sujeitos elaboram politicamente suas diferenças e ampliam o “mundo comum” da política ao inscrever na cena pública suas formas de existência, com tudo o que elas carregam em termos de cultura e valores, esperanças e aspirações, como questões que interpelam o julgamento ético e a deliberação política (TELLES, 1998, p. 40).

A lógica que sustenta o dispositivo do concurso público traz implícita a valoração de caráter temporal, ou seja, carrega características como estabilidade e continuidade. Todavia, a estabilidade do vínculo contratual não significa a permanência do trabalhador no mesmo cargo ou função, pois a gestão das carreiras públicas supõe sua mobilidade no interior do aparato público, quer seja por escolha e interesse próprio, quer seja pelo grupo dirigente no poder<sup>44</sup>. Há um suposto de continuidade, mas não propriamente uma garantia.

---

<sup>44</sup> Como já sublinhado, o próprio texto constitucional prevê que no inciso V do artigo 37: as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Na administração pública, a dimensão temporal contempla diversas escalas de análise. A primeira delas diz respeito à gestão e, neste âmbito, evoca a necessidade de planejamento, aspecto acenado no texto da NOB-RH, nos itens relativos aos Planos de Carreira, Cargos e Salários, ao Plano Nacional de Capacitação e às Regras de Transição. Contudo, como já anotado anteriormente, a opção por dar uma redação em forma de diretrizes gerais esvaziou a própria possibilidade de atribuir às diretrizes qualquer meta de curto, médio e longo prazo, o que certamente têm dificultado sua implementação. No segundo plano possível de análise, ao nível da relação direta do profissional com os usuários, a dimensão temporal evoca a importância da previsibilidade no atendimento das respostas dadas às suas necessidades, o que supõe uma ação orientada pelo conhecimento de suas múltiplas causas sociais e, sobretudo, no reconhecimento das reivindicações e lutas dos cidadãos pela garantia e expansão de seus direitos. Essa característica tem para a política pública de assistência social especial valor, tendo em vista a longa tradição de práticas emergenciais, socorristas e sem continuidade e, conseqüentemente, de baixa resolutividade.

Nesse aspecto, o texto da NOB-RH revela sua fragilidade por não aportar referências objetivas capazes de orientar a composição das equipes por meio da correlação entre número de trabalhadores, tempo necessário à realização de suas atividades e qualidade do acesso dos usuários<sup>45</sup>. É precisamente na qualidade deste acesso que se realiza a proteção dos direitos socioassistenciais, conforme texto aprovado em 08/12/2005, na V Conferência Nacional de Assistência Social:

Direito, do usuário e usuária da rede socioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infra-estrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos (CNAS, 2005, p. 13).

---

<sup>45</sup> Recentemente a Secretaria Nacional de Assistência Social lançou a primeira edição das **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. (Brasília: 2009). No capítulo 6 há um detalhamento das funções, perfil e atribuições dos profissionais que atuam nos CRAS. Chama atenção o fato de publicação ter avançado nesta objetivação por meio da sistematização do próprio conhecimento prático advindo da gestão, posto que não há entre suas referências bibliográficas qualquer indicação de publicação científica ou acadêmica que tenha dado subsídio a esta reflexão. Cumpre anotar que mesmo o material publicado pelos Conselhos Federais de Serviço Social e de Psicologia, que lançaram os Parâmetros para atuação de psicólogos e assistentes sociais nos CRAS (CFESS/CFP, 2007) tampouco aportava referenciais científicos em suas proposições, colocadas em tom mais generalista.



No esforço de aportar categorias analíticas de caráter público, é importante trazer à tona os parâmetros éticos para os agentes públicos, que são dados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Na interlocução teórica com os atributos da burocracia, tal como definidos por Max Weber, é possível tocar em alguns destes princípios, sobretudo porque no pensamento social clássico foi ele quem mais se dedicou ao estudo das relações entre a organização burocrática e a consolidação do Estado de Direito. Em sua formulação, o conceito de burocracia abrange tanto as instituições estatais quanto privadas, posto que:

A Administração burocrática significa: **dominação em virtude de conhecimento, este é seu caráter fundamental especificamente racional.** Além da posição de formidável poder devida ao conhecimento profissional, a burocracia (ou o senhor que dela se serve) tem a tendência de fortalecê-la ainda mais pelo saber prático de serviço: o conhecimento de fatos adquirido na execução das tarefas ou obtido via “documentação”. O conceito (não só, mas especificamente) burocrático do “segredo oficial” [...] provém dessa pretensão do poder (WEBER, 2009, p. 147). [grifo meu]

O interesse em mapear os atributos construídos por Weber às burocracias modernas se justifica porque ainda hoje eles encontram amplo consenso entre os pesquisadores da administração pública, assim como nas instituições de representação de interesse dos trabalhadores e servidores públicos, embora tenham alcançado o senso comum pelo traço pejorativo que a identifica com “papelada” e morosidade de processos administrativos. O foco proposto pelo autor identifica a dominação racional-legal como possibilidade de ruptura com práticas patrimonialistas, nas quais a pretensão da dominação está baseada em valores de ordem privada, pessoal ou ainda transcendente.

Para o sociólogo alemão, a burocracia é a forma mais acabada do processo de dominação racional moderna, cada vez mais dominada por valores laicos e públicos. A burocracia insere-se num tipo específico de legitimidade do poder e, como tipo ideal, diferencia-se das demais formas de dominação<sup>46</sup>. Obviamente, a realização histórica destes tipos ideais não se efetiva da forma plena, como se fossem etapas de um processo evolutivo

---

<sup>46</sup> Para o autor, dominação não se confunde com outras formas de exercício do poder ou influência sobre outras pessoas. Em sua análise existe dominação quando há probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, em determinadas pessoas indicáveis. Por isso, os tipos ideais tratam da fonte, ou natureza, sobre a qual a obediência é justificada. Essa distinção dá a Weber uma capacidade crítica em relação à burocracia e os riscos que ela traz à própria democracia, aspecto de seu pensamento muito bem trabalhado por Mauricio Tragtenberg (1974).

ou cronológico, ainda que algumas interpretações de seu pensamento tendam a fazê-lo numa chave analítica de comparação entre o modelo e sua aplicação na realidade<sup>47</sup>. Ao contrário, elas coexistem historicamente e de modo diverso nas diferentes sociedades. A análise de Weber pretende, então, compreender a racionalidade que subjaz a cada tipo de dominação a ponto de torná-las distintas entre si. Do ponto de vista de sua fonte de legitimidade, elas podem ser:

1. de caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal);
2. de caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional) ou, por fim,
3. de caráter carismático: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática). (WEBER, 2009, p. 141)

Logo, a burocracia surge da vigência da lei e sua autoridade institucional consiste em zelar pelo princípio de igualdade nela contido. O pensamento weberiano se constrói no contexto histórico de um Estado liberal, laico e unificado para o qual a garantia da soberania, a preservação das liberdades individuais e da propriedade eram suas principais funções. A questão que o incitava diz respeito ao modo como estavam sendo criadas estratégias de dominação capazes de responder ao desafio de administração em larga escala, dimensionamento que para ele reveste o caráter racional da dominação, uma vez que no Estado de Direito é a coerção da norma que legitima o poder.

---

<sup>47</sup> Brandão (2007) em sua dissertação de mestrado apoiou-se nas reflexões de Weber para analisar as relações entre a burocracia – como tipo ideal da dominação racional-legal – e o projeto ético-político do Serviço Social. Embora tenha se aproximado da tensão real entre a prática profissional e a gestão de um órgão público, as conclusões do estudo apontam para uma certa “submissão” dos assistentes sociais e, conseqüentemente, o enfraquecimento de seu projeto ético-político. Conclusão que atesta uma interpretação corrente do pensamento weberiano, posto que nele estão explicitadas as bases para a organização hierarquizada do poder, ou seja, haveria uma concentração nos níveis hierárquicos mais altos e, conseqüentemente, esvaziando de poder na base da pirâmide organizacional. Mais do que isto, a condição para a realização dos objetivos da burocracia seria exatamente este alto grau de submissão à regra.

Contudo, as conclusões que identificam esvaziamento de poder daqueles que atuam na implementação da política pública estão marcadas por esta visão de poder centralizado e hierarquizado. Em síntese, sustentam-se numa visão dicotômica acerca do poder: entre aqueles que têm e os que não têm. No senso comum, essa matriz autoritária justifica apenas a obediência pela máxima: manda quem pode, obedece quem tem juízo. O exame atual permite mostrar ainda que essa orientação de verticalidade não considera o usuário como sujeito a interferir neste processo.

Na concepção weberiana, a autoridade institucional da burocracia estaria fundamentada em princípios capazes de instituir pilares fundamentais, tais como a regularidade, continuidade, controle e eficiência. Portanto, a obediência às normas do Estado se justifica pela igualdade que elas instituem, conferindo maior ou menor grau de legitimidade a partir desta referência. Como anotado por Telles (2001):

O Estado instaura, sobretudo, uma referência simbólica a partir da qual os indivíduos se reconhecem como iguais, independentemente de suas vinculações efetivas de família, classe ou profissão. É a dimensão simbólica embutida na formalidade da lei e na individualidade abstrata nela pressuposta, que desencadeia uma dinâmica igualitária que tem a ver não com a supressão das desigualdades reais – estas irão se reproduzir nas sociedades modernas –, mas com o modo como se concebe a natureza do vínculo que articula os indivíduos em sociedade (p. 27).

Grande parte dos atributos que usamos ainda hoje para qualificar a burocracia estatal foi configurada pelo entendimento de Weber, segundo o qual os funcionários são:

1. Pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
2. São nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa de cargos;
3. Têm competências funcionais fixas;
4. Em virtude de um contrato, portanto (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo
5. A qualificação profissional – verificada mediante prova e certificada por diploma;
6. São remunerados em salários fixos em dinheiro, na maioria dos casos com direito à aposentadoria;
7. Exercem seu cargo como profissão única ou principal;
8. Têm perspectiva de uma carreira: progressão por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo dos critérios dos superiores;
9. Trabalham em ‘separação absoluta dos meios administrativos’ e sem apropriação do cargo;
10. Estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço (WEBER, 2009, p. 144).

Os elementos constitutivos da burocracia passaram a ganhar corpo como parte dos princípios da administração pública, de modo o princípio da moralidade administrativa indica a separação entre o funcionário e os meios de administração e produção, ou seja, do patrimônio da instituição e o patrimônio privado; o acesso a cargos mediante comprovado conhecimento especializado transformou o concurso no meio mais legítimo de acesso a cargos públicos e, portanto, muito próximo do que hoje concebemos como princípio da impessoalidade; a organização hierárquica como estratégia de organização do trabalho e da tomada de decisão tornou-se constitutiva da lógica de estruturação de carreiras e cargos mediante critérios de mérito e especialização, bem como hierarquização na tomada de decisão; e, mais tarde, a documentação dos processos administrativos, isto é, a regra segundo a qual todas as decisões são formalizadas por meio da escrita passou a compor o princípio da publicidade dos atos administrativos.

A relevância deste pensamento é atestada pelos analistas da administração pública e suas reformas, particularmente pelos recursos de análise que empresta às críticas ao patrimonialismo e ao clientelismo, que continuam presentes em grande parte dos procedimentos administrativos, a despeito de iniciativas de modernização do Estado brasileiro desde a década de 1930 e das reformas administrativas das décadas de 1960 e 1990. No debate ocorrido na década de 1990 em função da Reforma do Estado na esfera federal, estava colocada na pauta dos seus teóricos e implementadores a substituição do chamado “modelo burocrático”, associado ao pensamento de Weber, pelo recém-cunhado “modelo gerencial”. Azevedo e Loureiro (2003) trazem a seguinte contribuição neste debate ao defender

[...] que a administração burocrática é o modelo mais compatível com uma ordem política republicana e democrática, na qual o primado do interesse público sobre o particular e a igualdade de todos os cidadãos constituem idéias centrais. Legalidade, impessoalidade, regras formais e universais são princípios que normativamente devem orientar não só a ação dos funcionários quando executam as funções do Estado, mas igualmente a estruturação das carreiras públicas, ou seja, o processo de recrutamento, promoção, avaliação e controle dos atos e omissões dos membros do aparato estatal (2003, p. 2).

Como já afirmado, ainda que o conteúdo da NOB-RH não aprofunde o debate dos trabalhadores como agentes públicos, estão implícitos nos dispositivos do concurso público e do plano de carreira, cargos e salários os princípios éticos da impessoalidade e da legalidade. Portanto, ao inscrevê-los nas diretrizes nacionais, a NOB-RH indica referências públicas que demarcam rupturas com as práticas tradicionais e os fisiologismos, especialmente sob a forma da presença de primeiras-damas à frente da gestão dos órgãos responsáveis pela política

pública de assistência social, padrão inaugurado na década de 1940 com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

De acordo com as informações produzidas na pesquisa *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS* (MDS-CNAS/ PUC-SP: 2007), essa matriz do primeiro-damismo tem ainda nos dias de hoje força política nos órgãos gestores de assistência social nos municípios e estados brasileiros<sup>48</sup>. Ela certamente consiste num vetor de entrave à consolidação dos direitos dos usuários porque, sua racionalidade diz respeito aos valores privados, à dominação tradicional em termos weberianos, contrapondo-se ao princípio da impessoalidade administrativa e à perspectiva de universalidade do acesso à política pública. Essa permanência é expressa na Tabela 3.

**Tabela 3: Incidência percentual de modo da presença da primeira-dama nas gestões municipais de assistência social, por grandes regiões. Brasil, 2005.**

| Região       | Primeira-dama não realiza trabalho com órgão gestor | Primeira-dama realiza trabalho com órgão gestor | Primeira-dama é gestora | Primeira-dama é gestora e presidente do conselho | Não tem primeira-dama |
|--------------|---|---|-------------------------|--|-----------------------|
| Centro-Oeste | 9,2   | 9,2   | 28,9                    | 34,5   | 6,8                   |
| Nordeste     | 26,3  | 10,6  | 21,3                    | 18,1   | 9,2                   |
| Norte        | 22,2  | 9,5   | 24                      | 21,7   | 8,1                   |
| Sudeste      | 30,4  | 33,1  | 12,1                    | 6,5  | 4,7                   |
| Sul          | 23,9  | 37,4  | 17,7                    | 7,9  | 2,8                   |

Fonte: MDS/CNAS; PUC-SP. Indicadores da gestão municipal da política de assistência social no Brasil 2005/2006.

A resposta produzida no âmbito da NOB-RH/SUAS contrapõe esse modelo ao reafirmar o texto constitucional, instituindo o concurso público como único meio legítimo de acesso a cargos e empregos públicos.

Para que seja possível caracterizar o quanto esta afirmação pode afetar o campo de forças instituído em muitos órgãos gestores da política pública de assistência social é oportuno recorrer à memória das reformas administrativas ocorridas no âmbito do Poder Executivo federal. A opção por dialogar com esta literatura visa captar os movimentos históricos que constituíram ao mesmo tempo os direitos dos cidadãos, as responsabilidades do

---

<sup>48</sup> A Secretária Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, como esposa do prefeito do município de Itu (SP) destacou-se pelas ações no Fundo Social de Solidariedade de sua cidade, chegando a eleger-se como deputada estadual e elevada à condição de Secretária de Estado em 2008.

Estado e o lugar da burocracia em sua configuração política e normativa. Assim, reitera-se análise já feita por Fleury ao afirmar que “mais do que aplicar a análise da natureza do Estado ao campo das políticas sociais, o que se pretende é compreender o campo social como parte intrínseca e fundamental das transformações do próprio Estado”. (1994, p. 13). Este processo exige a escolha categorias de pensamento e de ação capazes de manter em tensão a racionalidade da burocracia e os direitos do cidadão, para que dela sejam abertas novas possibilidades de sustentação e ampliação dos pactos de cidadania<sup>49</sup>. Conforme anotado por Abrucio (2007),

(...) a nova gestão pública tem uma série de peculiaridades que dizem respeito à necessidade de se ter instrumentos gerenciais e democráticos novos para combater os problemas que o Estado enfrenta no mundo contemporâneo. Se o formalismo e a rigidez burocrática devem ser atacados como males, alguns alicerces do modelo weberiano podem, porém, constituir uma alavanca para a modernização, principalmente em prol da meritocracia e da separação entre o público e o privado (pp. 74-75).

Desse modo, é possível afirmar que os elementos centrais da NOB-RH corroboram para a consolidação de um projeto moderno no âmbito da assistência social. Dito de outro modo, a Norma fundamenta a legitimidade da ação profissional no conhecimento especializado, de profissões reconhecidas em lei previstas nas equipes de referência dos serviços de proteção social básica e especial, assim como na continuidade da prestação dos serviços garantida pelo vínculo de trabalho estável no serviço público.

### **3.2 O significado do concurso público na trajetória da assistência social**

A questão que instigava Weber é, de certo modo, a que também tem mobilizado aqueles que se debruçam sobre a consolidação do Sistema Único de Assistência Social. A transição do paradigma da benemerência para o paradigma dos direitos convoca a pensar a política de assistência social em termos de escala nacional e indicar proposições que desloquem o eixo das práticas assistemáticas, eventuais e emergenciais – que caracterizaram os mecanismos assistenciais amplamente explorados por autores do Serviço Social –, para um

---

<sup>49</sup> Desde a origem do Estado de Direito, a tensão entre o poder do Estado e a liberdade do cidadão é o ponto de maior tensão e sobre o qual várias respostas foram sendo forjadas historicamente, sendo o próprio conceito de discricionariedade administrativa já analisado objeto por excelência do direito público e do direito administrativo.

eixo de serviços, programas, projetos e benefícios sistemáticos e contínuos. Como política social inserida no sistema de proteção social brasileiro, cabe analisar a política de assistência social segundo ângulo construído por Silva; Yasbek; Giovanni (2004):

Os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isto, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças no interior das sociedades, buscam incessantemente responder a pelo menos três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (p. 16)

Assim, o conteúdo da NOB-RH distancia-se de duas matrizes ainda presentes e conflitantes entre si: as políticas de governo, suscetíveis às mudanças próprias dos processos eleitorais, assim o fisiologismo e barganhas políticas com o poder legislativo; e as políticas de Estado, investidas de maior duração histórica, posto que se baseia num pacto garantido em lei, que define que é o sujeito do direito que deve garantir sua realização e que onde pode reclamá-lo nos casos de omissão ou negligência, ou seja, articulam toda a processualidade do direito. Portanto, a consolidação de uma política pública de Estado passa, necessariamente, pelo equacionamento entre as dimensões de universalidade de acesso, continuidade da ação e confiabilidade das respostas dadas às demandas sociais que deve atender. De um lado, porque rompe com a fundamentação do trabalho na moralidade religiosa, cujos atributos têm origem na ação social da igreja, ainda que encontre eco em outras referências de origem cristã. Nessa matriz, a fundamentação das práticas profissionais se legitima por valores transcendentais, cujo julgamento tem como medida o binômio culpa-caridade. De outro lado, os conteúdos da norma fazem deslocamento em relação à matriz liberal, segundo a qual a assistência social é eminentemente prática de âmbito privado, posto que se dirige àqueles que estão fora do suposto “contrato entre iguais”, vigente no mercado de trabalho e, conseqüentemente, sem acesso ao consumo, indicativo de sua liberdade de escolha frente às regras do mercado. Essa condição desigual é o crivo que justifica, segundo os valores privados e econômicos, a tutela de uma ação assistemática e eventual de ajuda e amparo<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> No Serviço Social, muitos foram os pesquisadores que se dedicaram à compreensão da matriz da subsidiaridade e seus efeitos nas práticas assistenciais e na política de assistência social: YASBEK (2003); MESTRINER (2001); IAMAMOTO (1994); SPOSATI (1994) e outros.

Parte-se da premissa de que o dispositivo do concurso público, como estratégia de consolidação e estabilidade das equipes de trabalho, seja pertinente e, ademais, necessário face à fragilidade contratual e política dos recursos humanos. Fragilidade que se materializa na forte continuidade de diversas formas de clientelismos e nepotismos na estruturação das equipes municipais e estaduais de assistência social. Portanto, o dispositivo do concurso público dá legitimidade e consequência à agenda de debates e negociações relativas aos direitos dos trabalhadores e à face pública da consolidação das equipes de trabalho.

As reformas administrativas, especialmente as ocorridas em âmbito federal nas décadas de 1930 e 1960, visavam modernizar a burocracia estatal, instalando os dispositivos configurados pelo modelo weberiano. A reforma dos anos 30 partia da:

Crítica à Velha República, em que os apadrinhamentos eram freqüentes, levava a crer que o modelo de carreiras eliminaria os vícios patrimoniais clientelistas tão bem descritos por Raimundo Faoro. Foram feitos diversos movimentos de construção de instituições voltadas para este fim, mas que lograram resultados parciais apenas (AMARAL, 2006, p. 551).

Nesse contexto, é marcante a construção política do papel do governo federal, que passou a assumir responsabilidades inéditas até então, como coordenar e regulamentar as funções política, econômica e administrativa. Os estudos são unânimes quanto aos traços essencialmente formalista, ambicioso e autoritário das reformas deste período. Segundo análise de Costa (2008), as reformas dos anos 30 e também a de 1967 detiveram-se mais na reforma dos meios (atividades de administração geral) do que dos próprios fins (atividades substantivas), o que reafirma seu traço formalista.

Se de um lado havia a avaliação da necessidade de modernização da burocracia federal nas atividades tidas como fundamentais da ação estatal, por outro lado, a ação social do Estado mantinha os traços patrimonialistas, porém, dando-lhe nova institucionalidade alinhada aos discursos e práticas autoritárias e populistas.

Na história aberta em 1930, o Estado irá atribuir estatuto civil a uma gente que só encontrava lugar nas relações de favor e estava sujeita à arbitrariedade sem limites do mando patronal. Esse estatuto civil será definido pelo trabalho, como dever cívico e obrigação moral perante a Nação. Com isto, o Estado getulista conferiu ao trabalho uma dignidade que era recusada por uma sociedade recém-saída da escravidão. E, através da legislação trabalhista, quebrou a exclusividade do mando patronal, colocando o espaço fabril no âmbito da intervenção estatal. Porém, é o modo como o estatuto do trabalho foi definido – e a cidadania formulada – que se aloja o enigma de um projeto de modernidade que desestruturou as regras da república oligárquica, mas repôs a incivilidade no plano das relações sociais (TELLES, 2001, pp. 47-48).



Ao erigir a legislação trabalhista e sindical como forma de controle das pressões das classes trabalhadoras urbanas, o Estado autoritário também construiu, ao longo das décadas de 1930 e 1940, o seu avesso, ou seja, instituiu a gestão filantrópica da pobreza. Enquanto o aparato legal do trabalho era fortemente centralizado pelo governo federal,

[...] a assistência social seguirá, ao contrário, o caminho da descentralização através da articulação do Estado com a filantropia privada responsável pelos destituídos dos atributos da cidadania. Enquanto a regulamentação profissional segmenta a sociedade em cidadãos e não-cidadãos, o perfil das instituições de proteção social irá, portanto, produzir a segmentação estigmatizadora entre trabalho e pobreza. [...] A figura do pobre inteiramente desenhada em negativo sob o signo da incapacidade e impotência, fazendo da ajuda a única forma possível para os assim definidos ‘carentes’ se manterem em sociedade (TELLES, 2001, pp. 27-28).

A intervenção estatal na área da assistência social foi marcada pela criação do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938, e da Legião Brasileira de Assistência, criada em 1942, ambos em movimento reverso às pretensões modernizadoras da administração pública. Enquanto para o conjunto da administração pública federal instituía-se o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), que estimulava a contratação mediante concurso público e sua valorização por meio da criação de planos de cargos e carreiras, para as práticas assistenciais do Estado institucionalizava-se o modelo baseado na presença de primeiras-damas dedicadas às obras sociais de atenção aos pobres, que contavam fortemente com trabalho voluntário feminino. Ao analisar as diferentes possibilidades de regulação social à época – a social democracia e o liberalismo dogmático – Sposati (1992) reforça o Serviço Social como uma forma “alternativa e paralela à gestão estatal, como iniciativa da sociedade civil” (p.8). Como forma histórica de regulação social no contexto da década de 1930, o Serviço Social:

Funda-se no modelo solidarista da colaboração e não no modelo democrático da aquisição do direito com garantias jurídicas. [...] O Serviço Social é coerente com a lógica de mercado e supõe como “autonomia” a possibilidade de o indivíduo ser um consumidor sem a presença de subsídios. A idéia da promoção social implica a “independência econômica” perante o mercado.

Nesta perspectiva, o Serviço Social constrói sua alternativa histórica social, que tem por referência o ser humano/pessoa humana e não o ser social/sujeito coletivo. Não estava posta para tal movimento a leitura da sociedade em classes, embora esta formulação já fizesse parte das teorias sociais produzidas, bem como dos movimentos de luta dos trabalhadores.

[...] Pode-se dizer que um dos custos que o Serviço Social, como estratégia de regulação social traz para os trabalhadores, é o de inibir generalizações sobre a qualidade dos seus padrões de vida. (SPOSATI, 1992, pp. 9-10)

Nas décadas seguintes, durante a vigência do paradigma desenvolvimentista, entre os anos 1950 e 1970, as ações assistenciais do Estado continuam e expandem o modelo de subsidiaridade. Houve forte incremento de seu aparato burocrático em função dos processos mais formalizados de isenção fiscal concedida pelo governo federal às organizações filantrópicas por meio do Conselho Nacional de Serviço Social. De outro lado, a própria LBA também passa por mudanças internas em nível administrativo e também nas metodologias de trabalho utilizadas especialmente para dar conta da capilaridade que possuía, desde os anos 50, em grande parte dos municípios brasileiros. Sua expansão por meio de suas comissões municipais estimulou o trabalho voluntário.

Uma inflexão importante sofrida pela LBA neste período foi a alteração de seu estatuto jurídico. Em 1942, quando foi criada, a instituição era uma sociedade civil de finalidades não-econômicas, ligada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e voltada para congregar as organizações assistenciais de boa vontade. Na década de 1960, seu perfil legionário é alterado, transformando-se em órgão governamental. Em 1969, a LBA passa a ser uma Fundação, vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, mantida com subvenções da União, estados e municípios (SPOSATI & FALCÃO, 1989). Seu alinhamento ao paradigma desenvolvimentista vigente na época se deu pela valorização da ascensão social e inserção no mercado de trabalho, passando a rejeitar o termo assistência social, adotando a concepção de “promoção social” e “bem-estar social”.

Ao lado da Fundação Nacional para Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a FLBA na década de 1970 inaugura uma nova fase da assistência e da previdência social no País, impregnando com sua ação organismos privados e públicos em todo o território nacional (MESTRINER, 2001). A permanência ainda hoje de fundações e/ou autarquias em muitos municípios brasileiros dedicados à ação assistencial pela segmentação de seus públicos – como crianças e adolescentes, cuidados com famílias, portadores de deficiência – pode ser considerada ressonância desse processo histórico.

Ainda que a FLBA tenha passado por transformações administrativas e de seus processos de trabalho, configurando um corpo técnico qualificado na esfera federal, seu papel na trajetória assistencial brasileira continuou ambíguo e mantenedor de práticas tutelares. Este aspecto foi sintetizado com precisão por FLEURY (2006):

Em resumo, observa-se a permanente reposição das condições originais que marcaram a sua criação: uma relação ambígua que omite a definição das competências entre o setor público e o privado na prestação de serviços assistenciais; uma relação marginal e instável com o conjunto das políticas sociais; um modelo elitista e paternalista na prática de atendimento das populações 'carentes' (pp. 64-65).

Paralelamente à estrutura centralizada da FLBA, começam a surgir em nível municipal e estadual os órgãos governamentais, a exemplo do município de São Paulo que cria, em 1966, a Secretaria do Bem-Estar Social; o Estado de São Paulo<sup>51</sup> na mesma década funda a Secretaria de Promoção Social. Em outros estados são criados departamentos ou órgãos específicos. Vista como processante das demais políticas públicas, sua entrada no jogo de forças da administração pública foi secundária. Em certo sentido, pode-se dizer que a imagem da assistência social era tão subalterna quanto a imagem dos pobres para os quais dirigia sua intervenção sempre de caráter seletivo, por meios dos instrumentos de aferição da pobreza cada vez mais tecnicamente rigorosos e eticamente excludentes. Assim, vai se forjando um processo de constituição de quadros profissionais com diferentes formas de contrato trabalhista com a administração pública: os trabalhadores estatutários, no caso dos órgãos de administração direta, e os celetistas, nas autarquias e fundações.

O lugar secundário que a assistência social teve na trajetória da administração pública tem ressonâncias ainda hoje. A ênfase dada aos planos de carreira, cargos e salários certamente encontrará resistências à sua implementação, tendo em vista que os trabalhadores da política de assistência social têm menor poder de pressão política do que outros segmentos de trabalhadores e servidores públicos. Abrucio (2007), ao analisar as legislações relativas aos servidores públicos, chama a atenção para o fato de que na década de 90, com a crise fiscal, os servidores eram mais recompensados com a aposentadoria integral do que com aumento salarial. A lógica da gratificação (e não uma política salarial) fortaleceu grupos e categorias com maior poder de pressão sobre o governo, em detrimento do incremento da avaliação de seu desempenho em relação aos serviços que ofereciam à população. Em sua análise, esses fatores agravaram o traço ensimesmado e corporativo da burocracia estatal.

A extinção da FLBA, da FUNABEM e da FCBIA por meio da Medida Provisória n.813, de 01/01/1995, supostamente extinguiu o padrão assistencial maculado por práticas

---

<sup>51</sup> A tese de doutorado de Gomes (2008) recupera e analisa em profundidade esse processo no Estado de São Paulo.

tutelares e de corrupção. No entanto, a mesma Medida Provisória criava o Programa Comunidade Solidária, atualizando o padrão de subsidiaridade por meio do incentivo do chamado Terceiro Setor. A extinção abrupta da FLBA e da FCBIA trouxe danos à memória histórica e ao conhecimento produzido pelos profissionais neste período. As reflexões dos próprios profissionais acerca da trajetória da LBA foram desconsideradas, como apontado por Leonor Franco – presidente da instituição no período de debate e aprovação da Loas – em entrevista concedida à Denise Paiva:

Não posso, porém deixar de registrar minha tristeza porque, embora tenha entregado, ainda em final de fevereiro de 1994, à equipe de transição de Fernando Henrique, um relatório circunstanciado espelhando as dificuldades encontradas, as medidas saneadoras tomadas, as realizações e os desafios futuros, constatamos que nossa contribuição não foi considerada pela forma intempestiva com que se deu o processo de extinção da LBA (PAIVA, 2009, p. 159).

O esquecimento institucional imposto aos profissionais da FLBA tem consequências nas avaliações feitas nos dias de hoje sobre as práticas profissionais no interior da administração pública. Não por nostalgia ou necessidade de conservar práticas que já vinham sendo criticadas pelo próprio grupo de profissionais; mas, sobretudo, pela ausência de registros que adensem nossa capacidade crítica do próprio tempo presente<sup>52</sup>. A memória é elemento político fundamental, uma vez que compõe os atributos da publicidade administrativa, que se materializa na produção e compartilhamento do conhecimento produzido em serviço, fundamental desde a análise de Weber:

[...] Além da posição de formidável poder devida ao conhecimento profissional, **a burocracia (ou o senhor que dela se serve) tem a tendência de fortalecê-la ainda mais pelo saber prático de serviço**: o conhecimento de fatos adquirido na execução das tarefas ou obtido via “documentação”. (WEBER, 2009, p. 147) [grifo meu]

Eleger uma regulação tão recente como a NOB-RH como foco deste estudo exige adotar a perspectiva segundo a qual a análise histórica não se esgota nas justificativas que possam ser construídas, desde o passado, para a atual configuração da política de assistência social. Afinal, nenhuma política se constrói “olhando pelo espelho retrovisor”, assim como nenhum conhecimento se produz quando as respostas já estão dadas de antemão. Essa parece

---

<sup>52</sup> Como comentado no Capítulo 2, os profissionais da Anaselba compuseram o campo de forças à época da luta em defesa da Lei Orgânica de Assistência Social.

ser uma armadilha recorrente que captura o pensamento dos pesquisadores que se dedicam às reformas administrativas no Brasil:

A recuperação das principais análises dos processos de reforma administrativa no Brasil produz uma crônica tediosa, pois as narrativas são repetitivas. [...] São quase unânimes em apontar as raízes históricas das disfunções da administração pública, identificando no patrimonialismo e no clientelismo as principais distorções, mas não aprofundam o estudo das consequências desses fenômenos sobre a organização governamental, as práticas administrativas e as próprias tentativas de reformas (COSTA, 2008, p. 284).

Tomando em consideração a crítica de Costa, serão caracterizadas nas seções seguintes as consequências que se abrem pela adoção do concurso público como foco privilegiado nas diretrizes da NOB-RH.

### **3.2.1 O papel dos trabalhadores e servidores públicos na relação com as organizações e entidades de assistência social**

Diante das interfaces entre os atributos da burocracia e os princípios éticos da administração pública destacam-se três aspectos que contribuem para analisar as consequências da adoção da estratégia do concurso público. O primeiro deles remete à permanência do vínculo dos órgãos gestores, especialmente estados e municípios, com as organizações e entidades de assistência social. O segundo aspecto extrai da trajetória dos próprios órgãos gestores de assistência social a dupla possibilidade de vinculação de seus servidores: à administração pública direta, no caso das secretarias ou departamentos, e à administração indireta, no caso das fundações e autarquias. O terceiro ponto em análise examina as tensões entre a necessidade de construção de protocolos de atenção aos usuários e a autonomia dos profissionais, à luz dos princípios que orientam a conduta ética dos agentes públicos.

Um dos efeitos da persistência do primeiro-damismo e outras práticas clientelistas cultivadas nos próprios órgãos governamentais foi o favorecimento do acesso aos recursos públicos por parte de entidades e organizações de assistência social. Ademais, as sobreposições das ações federais, estaduais e municipais e a profusão de programas

segmentados pela tipificação dos “necessitados” produziram resultados pífios para a população<sup>53</sup>. Outra consequência da simultaneidade histórica destas práticas foi o surgimento dos dispositivos de controle administrativo-financeiro dos recursos que eram repassados às entidades filantrópicas por meio de subvenções, convênios e outras modalidades jurídicas. As denúncias de escândalos por desvio de recursos públicos da FLBA para estas entidades, no início dos anos 1990, atestaram a fragilidade desse tipo de controle interno. Somam-se a elas as severas críticas feitas com relação às práticas de supervisão realizadas pelos profissionais dos órgãos públicos em meados dos anos 1970 e início dos anos 1980. Ao analisá-las a partir da experiência do órgão municipal de São Paulo, Sposati (1985) assim avalia:

A realimentação técnica e o controle do padrão dos serviços prestados pelas entidades particulares sofrem um processo de descaracterização e anomia. Seja porque o Estado é “mau pagador” (e então precisa ser complacente), seja porque a interveniência das três orientações por vezes conflitiva (municipal, estadual e federal) garantem à entidade particular uma condição de manipulação e descompromisso com relação às exigências qualitativas, restando apenas a obrigatoriedade de cumprimento das exigências burocráticas. Com isto, não se garantem alterações qualitativas no atendimento (p. 90).

O Sistema Único de Assistência Social altera radicalmente esta lógica. Tal como já destacado nas análises relativas às informações advindas da pesquisa junto aos órgãos gestores municipais e estaduais:

A finalidade pública nas prestações socioassistenciais coloca-se como norte nessa relação, o que supõe consolidar parâmetros, padrões de atenção e de custeio e critérios públicos que orientem este vínculo, mediante instrumentos normativos com critérios de acesso e indicadores de resultado a atingir. [...]

Construir o SUAS supõe construir a unidade da política, sua conexão e hierarquia e, dentre outras questões, a (re)conceituação da relação de parcerias entre o Estado e as organizações de assistência social (MDS-CNAS/ PUC-SP, 2007, p. 172).

Porém, para mudá-la ao nível das práticas dos profissionais é preciso conhecê-las e, a partir delas, selecionar estratégias que aportem referências públicas a esta relação. Reside aqui um dos nós ainda não desfeitos acerca do papel dos trabalhadores vinculados direta ou indiretamente à Administração Pública. A NOB-SUAS/2005 define como condicionalidade

---

<sup>53</sup> Para uma análise pormenorizada da construção da política pública de assistência social na cidade de São Paulo e dos instrumentos de trabalho de seus servidores ao longo das últimas décadas, ver Sposati (2001).

para os municípios de grande porte, habilitados na gestão plena, a presença de equipes responsáveis pela supervisão dos serviços socioassistenciais. No ano seguinte, a NOB-RH reforçou essa atribuição ao incluir o monitoramento e controle da rede socioassistencial entre funções a serem exercidas pelos trabalhadores que compõem as equipes de gestão do SUAS. Contudo, ainda não foram coletiva e publicamente definidas as correlações entre a quantidade e a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população de modo a subsidiar essa ponderação. Permanece a questão: Como criar medidas públicas para constituir uma rede socioassistencial capazes, de fato, de inverter a lógica da subsidiaridade e instituir referência de universalidade nos serviços e benefícios socioassistenciais? Mais uma vez é possível recorrer aos dados disponíveis para sustentar a pertinência dessa problematização.

**Tabela 4: Percentual de municípios que mantêm relação com organizações da sociedade civil e presença de supervisão do órgão gestor nos serviços de assistência social por elas desenvolvidos, por estados. Brasil, 2005.**

| Estado              | Presença de supervisão | Ausência de supervisão | Com presença na entidade | Por meio de documento | Pelo Conselho |
|---------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|-----------------------|---------------|
| Espírito Santo      | 86,4                   | 6,8                    | 38,6                     | 31,8                  | 6,8           |
| São Paulo           | 86,3                   | 8,2                    | 55,1                     | 51,2                  | 4,1           |
| Rondônia            | 85,7                   | 9,5                    | 33,3                     | 57,1                  | 4,8           |
| Mato Grosso do Sul  | 80,4                   | 13,7                   | 31,4                     | 23,5                  | 7,8           |
| Rio de Janeiro      | 80,3                   | 13,2                   | 31,6                     | 23,7                  | 11,8          |
| Paraná              | 79,7                   | 8,6                    | 38,4                     | 33,2                  | 11,2          |
| Amapá               | 77,8                   | 11,1                   | 11,1                     | 33,3                  | 11,1          |
| Rio Grande do Sul   | 73,5                   | 13,9                   | 27,8                     | 29,8                  | 14,7          |
| Minas Gerais        | 72,6                   | 18,5                   | 33,2                     | 31,2                  | 10,6          |
| Mato Grosso         | 68,7                   | 17,2                   | 19,2                     | 21,2                  | 6,1           |
| Acre                | 66,7                   | 33,3                   |                          | 8,3                   | 25            |
| Sergipe             | 66,7                   | 22,2                   | 37,8                     | 44,4                  | 4,4           |
| Ceará               | 64,5                   | 27                     | 13,8                     | 10,5                  | 8,6           |
| Santa Catarina      | 64,1                   | 27,5                   | 22,2                     | 22,2                  | 10,8          |
| Goiás               | 62,2                   | 26,1                   | 16,1                     | 20,4                  | 14,3          |
| Permambuco          | 61,5                   | 17,7                   | 33,3                     | 19,8                  | 4,2           |
| Alagoas             | 57,1                   | 26,8                   | 26,8                     | 26,8                  | 7,1           |
| Tocantins           | 56,9                   | 22,4                   | 8,6                      | 22,4                  |               |
| Rio Grande do Norte | 56,9                   | 29,3                   | 23,3                     | 12,1                  | 7,8           |
| Bahia               | 54,9                   | 32,4                   | 17,3                     | 19,3                  | 8,5           |
| Pará                | 53,4                   | 8,2                    | 17,8                     | 16,4                  | 5,5           |
| Paraíba             | 52,7                   | 33,8                   | 15,5                     | 11,5                  | 3,4           |
| Maranhão            | 50,8                   | 34,4                   | 26,2                     | 9,8                   | 1,6           |
| Amazonas            | 39,5                   | 36,8                   | 10,5                     |                       | 2,6           |
| Roraima             | 30,0                   | 10,0                   |                          | 10,0                  | 10,0          |
| Piauí               | 28,1                   | 51                     | 1                        | 5,2                   | 3,1           |
| <b>Brasil</b>       | <b>66,4</b>            | <b>21,5</b>            | <b>27,2</b>              | <b>25,3</b>           | <b>8,3</b>    |

Fonte: MDS/CNAS; PUC-SP. Indicadores da gestão municipal da política de assistência social no Brasil 2005/2006

As informações que constam da Tabela 4 expõem um retrato preocupante: a diferença percentual entre a presença de relação com organizações da sociedade civil e a presença de supervisão varia de 0 a 49%, em Rondônia e no Piauí, respectivamente. Desconsiderados esses dois extremos, prevalece uma diferença percentual em torno de 25% nos municípios dos demais estados. Esta informação revela a fragilidade com que os serviços, programas e

projetos sociassistenciais vêm sendo acompanhados e avaliados em todo o País. Ainda que as práticas de supervisão sejam pouco conhecidas, sendo difícil caracterizar sua repercussão na melhoria da qualidade dos serviços, sua ausência impõe severos danos ao alcance dos direitos pelos usuários.

Existe uma parcela dos trabalhadores que, embora atue em instituições de direito privado sem fins lucrativos, presta serviços públicos à população por meio de contratos firmados com o órgão gestor, freqüentemente sob forma de convênio<sup>54</sup>. Estes trabalhadores, em rigor não são contemplados nas diretrizes na NOB-RH, tendo em vista a autonomia que as organizações de direito privado têm para estabelecer o contrato com seu quadro de pessoal. Portanto, este aspecto revela um dos limites da NOB-RH, posto que sua regulação não se estende às instituições de direito privado. Ainda assim, foram formuladas cinco diretrizes que visam estender a lógica da NOB-RH aos trabalhadores das organizações de assistência social, tais como a necessidade de capacitação continuada e a busca de tratamento salarial isonômico entre os trabalhadores das instituições públicas e privadas. Há, portanto, um suposto de que a extensão de melhores condições salariais e de educação continuada trará alguma medida eqüitativa para os serviços prestados diretamente e aqueles conveniados. No entanto, ao colocar luz sobre os impactos deste retrato no cotidiano dos usuários outras estratégias precisam ser urgentemente formuladas. Certamente estas estratégias passam pela capacidade que as equipes dos órgãos gestores de assistência social terão para regular e normatizar a relação com as instituições prestadoras de serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais. Estes serviços devem ser normatizados e supervisionados pelos trabalhadores dos órgãos gestores de assistência social, em virtude da finalidade pública dos serviços prestados e também pelos recursos públicos que os financiam.

Além de estimular e garantir que tal função seja exercida, é necessário conhecer como se efetivam, concretamente, as práticas de supervisão por parte dos trabalhadores dos órgãos públicos. Só assim será possível caracterizar o quanto elas se aproximam ou se distanciam da

---

<sup>54</sup> A respeito, cabe citar a experiência da gestão de Secretaria Municipal de Assistência Social do município de São Paulo (2002-2004), que considerou como trabalhador da política de assistência social os servidores estatutários e os trabalhadores celetistas das organizações conveniadas, desenvolvendo processos de capacitação integrados por entender que se tratava do mesmo contingente de trabalhadores. A respeito, ver Sposati (2005). Tal entendimento reforça e expande o sentido dos agentes públicos, tal como sugerido também pela classificação de Anjos (2005), apresentada no Capítulo 1.



responsabilidade de garantir quantitativa e qualitativamente o acesso aos serviços socioassistenciais. Cumpre lembrar as críticas já apontadas na década de 1970 acerca do modo tecnocrático com que tais funções eram exercidas pelos trabalhadores dos órgãos governamentais de assistência social (FALEIROS, 2007; SPOSATI, 1985). Muitas vezes, a prática da supervisão foi (e ainda é) distorcida, ao privilegiar a verificação contábil-financeira (notas fiscais, alimentos, condições físicas instaladas face aos gastos) em detrimento da aferição resultados efetivos para os cidadãos.

Os dados da pesquisa *Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS* (MDS-CNAS/PUC-SP, 2007) expuseram pela primeira vez o retrato dos modos de supervisão em nível nacional, revelando que as estratégias são bastante variáveis.

**Tabela 5: Percentual de presença de supervisão pelo órgão gestor municipal nos serviços de assistência social desenvolvidos pela organização parceira, por estados. Brasil, 2005.**

| Estado              | Relação com as organizações | Não  | Presença de supervisão |
|---------------------|-----------------------------|------|------------------------|
| Espírito Santo      | 95,5                        | 2,3  | 86,4                   |
| Rio de Janeiro      | 94,7                        | 2,6  | 80,3                   |
| Paraná              | 93,5                        | 4,3  | 79,7                   |
| Mato Grosso         | 92,9                        | 5,1  | 68,7                   |
| Ceará               | 92,8                        | 4,6  | 64,5                   |
| Pará                | 91,8                        | 5,5  | 53,4                   |
| Minas Gerais        | 91,2                        | 6,5  | 72,6                   |
| Mato Grosso do Sul  | 90,2                        | 7,8  | 80,4                   |
| São Paulo           | 89,9                        | 7,9  | 86,3                   |
| Sergipe             | 88,9                        | 11,1 | 66,7                   |
| Amapá               | 88,9                        |      | 77,8                   |
| Paraíba             | 87,8                        | 11,5 | 52,7                   |
| Permambuco          | 86,5                        | 11,5 | 61,5                   |
| Santa Catarina      | 86,2                        | 13,8 | 64,1                   |
| Rio Grande do Sul   | 86,1                        | 9,4  | 73,5                   |
| Rondônia            | 85,7                        | 9,5  | 85,7                   |
| Bahia               | 84,6                        | 14,1 | 54,9                   |
| Amazonas            | 81,6                        | 15,8 | 39,5                   |
| Goiás               | 81,3                        | 18,3 | 62,2                   |
| Rio Grande do Norte | 80,2                        | 19,8 | 56,9                   |
| Tocantins           | 79,3                        | 20,7 | 56,9                   |
| Piauí               | 77,1                        | 6,3  | 28,1                   |
| Acre                | 75                          | 16,7 | 66,7                   |
| Maranhão            | 74,6                        | 19,7 | 50,8                   |
| Alagoas             | 73,2                        | 23,2 | 57,1                   |
| Roraima             | 50                          | 50   | 30                     |
| <b>Brasil</b>       | <b>86,8</b>                 |      | <b>66,4</b>            |

Fonte: MDS/CNAS; PUC-SP. Indicadores da gestão municipal da política de assistência social no Brasil 2005/2006

Partindo do reconhecimento dessa presença das organizações e entidades de assistência social na execução dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, é necessário fazer um posicionamento que garanta o horizonte da universalidade do acesso dos usuários e a continuidade da prestação dos serviços. E isto exige uma nova forma de relação entre os entes governamentais e as organizações da sociedade civil posto que:

O vínculo com as organizações de assistência social não se restringe apenas ao provimento financeiro, material ou de pessoal, mas implica uma relação de inserção nas políticas públicas. Conceber a assistência social nessa perspectiva não implica diluir a responsabilidade estatal por sua condução, ao contrário, remete ao seu papel ativo para garantir direitos e efetivar a política segundo parâmetros legais que a definem. Partindo desse enunciado, há uma longa construção a ser desenvolvida (CNAS/PUC-SP, 2006, p. 172).

Na ótica do dever de Estado sugerida por Bandeira de Mello (2006), é necessário reconhecer que os trabalhadores e servidores públicos são convocados a atuar na efetividade dos direitos dos cidadãos, ou seja, realizar a finalidade social e legal da política pública. Embora pouco se conheça como se dão estas práticas de supervisão nos diferentes estados e municípios, assim como os conhecimentos produzidos por meio delas, no exercício dessa função é fundamental compreender, por exemplo, que não é de responsabilidade das iniciativas da sociedade civil responder à totalidade das demandas que devem ser providas para a população, sob o risco de recair no modelo equivocado das instituições totais<sup>55</sup>. Considerando os limites próprios de atuação destas organizações, as filas de espera para o acesso seriam intermináveis, o que na ótica de responsabilidade pública, configuraria omissão ou negligência. Entretanto, é dever dos trabalhadores e servidores públicos conhecer a totalidade destas demandas por meio de informações sistematizadas, uso de tecnologias e demais conhecimentos que possam ser aportados pela função de vigilância social à consecução dos serviços socioassistenciais e sua articulação em redes.

A tensão entre o paradigma tradicional da tutela e o paradigma moderno dos direitos também afeta as referências de julgamento em torno do senso de justiça e de responsabilidade. A racionalidade moderna que sustenta a concepção das burocracias põe como horizonte o deslocamento das regras de juízo do eixo da culpa (que é sempre seletiva e estritamente pessoal) para o campo da responsabilidade (que é sempre coletiva e compartilhada). Essa inflexão diz respeito ao campo de responsabilidades dos trabalhadores e servidores públicos

---

<sup>55</sup> Apesar de a NOB-SUAS/2005 ter estabelecido parâmetros para a organização das redes socioassistenciais, ainda não há um entendimento comum em nível nacional sobre significado atribuído a elas. Ainda convivem compreensões de que a rede seria a mera somatória de atendimentos, mesmo que dispersos e pouco articulados; enquanto outra compreensão, mais afinada aos conteúdos da PNAS/2004, entende que a rede socioassistencial corresponde às conexões entre serviços prestados por diferentes instituições capazes de responder de forma articulada e consistente as demandas de direito da população com vistas à universalidade a ser alcançada.

como agentes públicos. Sem a devida atenção às referências públicas, os próprios agentes públicos responsáveis pela supervisão dos serviços podem incorrer numa prática de supervisão meramente administrativo-financeira que, embora fundamental, não é capaz de alcançar a devida análise qualitativa entre o gasto realizado e a qualidade do serviço prestado à população. Investir em sua capacidade passa certamente por esse devido esclarecimento, sob o risco de sobrepor o controle dos meios ao controle dos fins, típicos das práticas tecnocráticas.

Tendo em vista a possibilidade de recuos e revezes na consolidação desta direção, ou seja, de fazer do passado o presente, creio que seja necessário produzir respostas a questões: Como os direitos dos usuários estão sendo garantidos ou não? Caso não estejam, quais as possíveis causas dessa omissão? Que consequências isto tem para os usuários e suas famílias? Quais instrumentos de gestão precisam ser formulados para que a função de supervisão dos serviços socioassistenciais seja exequível, periódica e com qualidade? Que conhecimento é necessário produzir para aferir esta qualidade?

As rupturas a serem feitas em relação às práticas tutelares e autoritárias alcançam toda a trama que tece as relações entre gestores, profissionais e usuários do Sistema Único de Assistência Social. Ou seja, esta é também uma escolha de gestão do trabalho. Há, portanto, um limiar tenso quando tratamos da política social, do papel dos trabalhadores e da democratização da política pública. Tema caro aos pesquisadores do Serviço Social, conforme anotado por Sposati (2007) e atualizado pelas questões que foram tocadas nesta seção:

A dinâmica da política social em sua construção, modelo de gestão, implementação de perfil autoritário ou democrático, arena de conflitos, de interesses onde medem forças de sujeitos sociais e políticos, centra a preocupação analítica do Serviço Social. Essa dinâmica de forças e interesses permite tensionar a relação entre a agenda da política e a agenda da justiça social. A política social, campo da prática profissional por excelência, é o *locus* onde ocorre a constituição de direitos e o reconhecimento da cidadania. (SPOSATI, 2007, p. 11)

### **3.2.2 Fragilidade e permanência do vínculo dos trabalhadores com a Administração Pública e seus efeitos na relação com os usuários**

Conforme acenado na parte inicial deste capítulo, o lugar da gestão das ações assistenciais no interior da Administração Pública foi instituído de dois modos: como órgão de administração direta (secretarias, departamentos ou coordenadorias), aos quais se vinculam

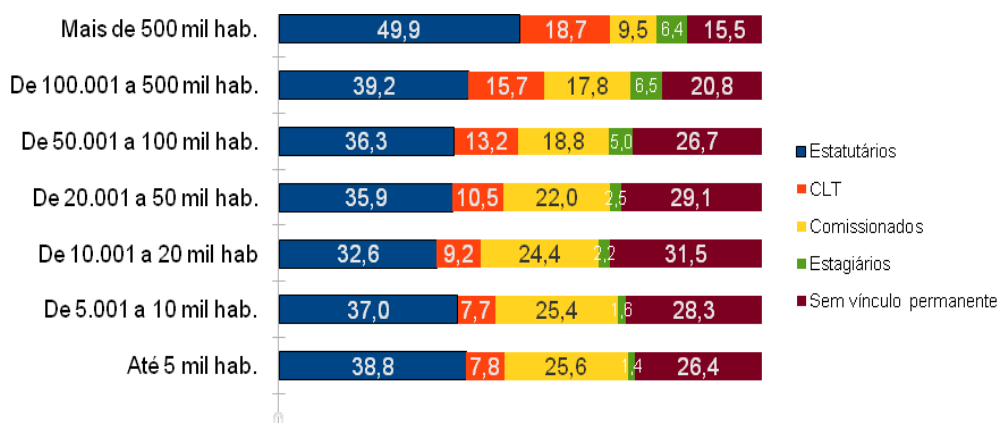
os servidores estatutários; e como órgão de administração indireta (fundações e autarquias), aos quais se vinculam trabalhadores celetistas. Em reconhecimento desta dupla possibilidade de vinculação jurídica dos trabalhadores, as diretrizes da NOB-RH relativas ao plano de carreira, cargos e salários estendem-se tanto aos trabalhadores estatutários quanto celetistas.

O chamado modelo híbrido quanto à natureza do vínculo dos trabalhadores com administração pública nasce com a reforma administrativa de 1967. Na década de 1960, sob o mote da administração para desenvolvimento, o Estado passou a ampliar sua intervenção nas atividades econômicas e, em menor grau, nas ações sociais. A criação de entidades de administração indireta visava dar maior agilidade para atuação do Estado, descentralizando as atividades do setor público, tendo como premissa básica substituir funcionários estatutários por celetistas. Esta reforma culminou no chamado Plano Nacional de Desburocratização, em 1979, numa tentativa de corrigir as distorções da máquina pública. Os autores que analisaram a reforma empreendida no âmbito do governo federal reforçam seu traço autoritário e formalista, ou seja, suas proposições atingiram mais os meios do que os fins substantivos que pretendia alterar. Ainda que para muitos autores esta reforma seja incontestavelmente autoritária, haja vista que foi efetivada por meio de um Decreto-lei, eles identificam nela componentes de racionalização e também traços menos ensimesmados que a empreendida na Era Vargas.

Como visto na seção anterior, na área da assistência social a alteração estatutária da LBA e demais órgãos federais, estimulou também a criação de fundações e autarquias em nível estadual e municipal. De acordo com as referências tutelares e assistenciais vigentes naquele período estendeu-se não só a formatação jurídica, como também as práticas e o modo de gestão privatista.

A dupla possibilidade de vinculação permanece na grande maioria dos municípios brasileiros ainda nos dias de hoje, tal como expressam as informações advindas da pesquisa *Fotografia da Assistência Social na perspectiva do SUAS* (MDS-CNAS/PUC-SP: 2007).

**Gráfico 1: Tipo de vínculo do pessoal ocupado (%), por tamanho da população dos municípios e grandes regiões. Brasil, 2005.**



Fonte: MDS/CNAS; PUC-SP. Indicadores da gestão municipal da política de assistência social no Brasil 2005/2006

A variedade com que os trabalhadores vinculam-se aos órgãos gestores da política de assistência social nos municípios brasileiros revela que, de fato, é alto o percentual dos comissionados e daqueles sem vínculo permanente. Nos municípios com até 50 mil habitantes este percentual chega a representar cerca de 50% dos trabalhadores. Nos municípios de maior porte populacional, ainda que o percentual de comissionados e sem vínculo permanente seja menor, este percentual é de, no mínimo 25%. Partindo do suposto que os cargos em comissão são associados às funções de gestão (diretoria, assessoria), e que os trabalhadores sem vínculo permanente estão entre aqueles que atuam diretamente com a população – tal como apontado no estudo qualitativo realizado por NERY (2009) –, o quadro é dramático. Ao mesmo tempo em que não há continuidade do ponto de vista da orientação do órgão gestor, traço constitutivo da alternância de governo, essa mesma instabilidade é transposta ao cotidiano dos serviços, programas e projetos. Somados os dois fatores é possível afirmar que, ao menos em termos quantitativos, os usuários da política de assistência social nos pequenos e médios municípios têm tido acesso mais precário à política de assistência social do que aqueles que vivem nas grandes cidades.

Como resposta a esta condição, a NOB-RH incluiu entre suas diretrizes de forma contundente que “para o exercício das funções de direção, chefia e assessoramento, os cargos de livre provimento devem ser previstos considerando-se as atribuições de cargo e o perfil

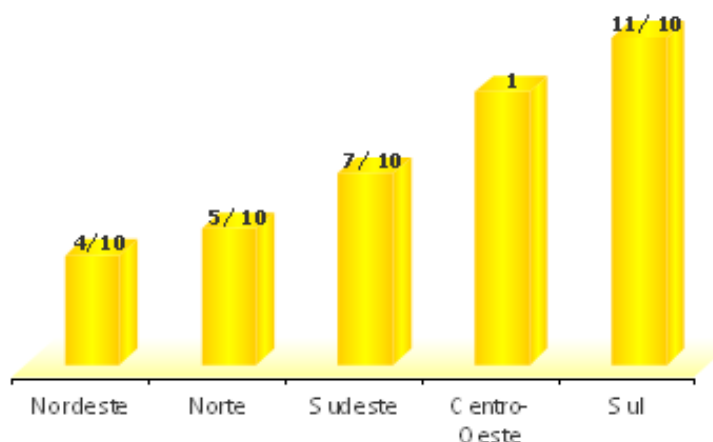
profissional” (NOB-RH, p. 37). As diretrizes para o Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) são formuladas como resposta à necessidade de desprecarização do trabalho, um dos eixos que compõe a gestão do trabalho.

As análises dessas informações constam da publicação Indicadores da Gestão Municipal da assistência social no Brasil – Fotografia da Assistência Social na perspectiva do SUAS, tendo sido analisadas considerando o seguinte enfoque:

Quanto maior a presença de trabalhadores com vínculo estatutário no município, maior a permanência do quadro de pessoal e maior a possibilidade de permanência do quadro de pessoal e maior a possibilidade de continuidade da política de assistência social. A fragilidade, por sua vez, é representada pela forte presença de trabalhadores com vínculos celetistas, comissionados, estagiários e sem vínculos permanentes, significando que pode haver alta rotatividade nos trabalhadores nos momentos de mudança da gestão em que a ocupação de cargos é determinada pelas “relações de confiança” e, sendo assim, sofre a influência de fatores relacionais/políticos (MDS-CNAS/PUC-SP, 2007, p. 85).

A relação entre permanência e fragilidade indicada no Gráfico 2 considera o total de trabalhadores com vínculo estatutário em relação à soma dos outros vínculos empregatícios, trazendo referências empíricas que corroboram com as diretrizes relativos ao Plano de Carreira, Cargos e Salários, formulados como resposta à necessidade de desprecarização do trabalho.

**Gráfico 2: Permanência x fragilidade de acordo com vínculo empregatício, por grandes regiões. Brasil, 2005.**



Fonte: MDS/CNAS; PUC-SP. Indicadores da gestão municipal da política de assistência social no Brasil 2005/2006

Tendo em vista que as diretrizes da NOB-RH se referem aos trabalhadores e servidores públicos dos órgãos gestores da política de assistência social nas três esferas de governo, propõe-se o exame do concurso público como dispositivo que antecede a própria relação contratual, seja como servidor estatutário da Administração Direta, seja como trabalhador celetista da Administração Indireta, uma vez que ele condiciona o acesso aos cargos criados por lei <sup>56</sup>. Do ponto de vista da gestão, muitas análises podem ser feitas considerando as dificuldades da convivência de duas modalidades contratuais para equipes de trabalho que atuam numa mesma política setorial, especialmente pelas diferenças entre os planos de carreira, remuneração, coordenação técnica. Na ótica dos trabalhadores pode dificultar as negociações coletivas – embora em ambas as relações contratuais seus direitos trabalhistas estejam preservados –, ou gerar sobreposição e concorrência entre suas ações, pode ainda implicar em perspectivas de carreira e estabilidade diferenciadas, considerando-se que ainda há nas fundações a autarquias da administração indireta na área da assistência social

<sup>56</sup> O texto constitucional, em seu artigo 37, é claro na definição de que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, sendo ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração. No caso dos órgãos do poder executivo essa ressalva permite que parte das funções de direção, chefia e assessoramento seja composta por profissionais avaliados como os mais aptos para a realização da proposta de governos eleitos pelo voto.



forte presença de práticas de nepotismo e fisiologismo. Todas essas análises são necessárias e relevantes para exame das condições reais de efetivação da NOB-RH.

Acrescento mais um enfoque a esta discussão, que tem recebido menor atenção: se o concurso público é um dispositivo por excelência para aferir conhecimentos necessários para acesso aos cargos públicos, do ponto de vista do cidadão, a modalidade contratual pode ser pouco relevante. Em outras palavras, há uma lógica no concurso público segundo a qual ingressam nos serviço público aqueles profissionais mais aptos ou com maior conhecimento necessário para a consecução da finalidade pública a que se destina o que cargo no qual será investido. Sob esse enfoque trata-se de enfrentar uma precarização de outra natureza, qual seja: a precariedade decorrente de uma prestação de serviços públicos sem a devida orientação pela ética pública, conhecimento e capacidade técnica, fundamentais para a garantia dos direitos numa ordem democrática.

A importância de qualificação técnica e científica da burocracia estatal tem sido consenso entre os autores que têm se dedicado a analisar as iniciativas recentes de reforma administrativa:

(...) A nova gestão pública tem uma série de peculiaridades que dizem respeito à necessidade de se ter instrumentos gerenciais e democráticos novos para combater os problemas que o Estado enfrenta no mundo contemporâneo. Se o formalismo e a rigidez burocrática devem ser atacados como males, alguns alicerces do modelo weberiano podem, porém, constituir uma alavanca para a modernização, principalmente em prol da meritocracia e da separação clara entre o público e privado. [...] Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a administração de cargos e verbas públicas (ABRUCIO, 2007, pp. 74-75).

O conceito de precarização do trabalho, foco privilegiado na NOB-RH, não necessariamente informa a precarização dos direitos dos usuários. Como já dito, o campo de correlações entre a presença dos servidores e a qualidade dos serviços não é automático e merece aprofundamento das escolhas possíveis de gestão e das consequências para os usuários. Portanto, a permanência e estabilidade dos vínculos dos trabalhadores significam na trajetória da assistência social uma ruptura, cujas possibilidades democráticas ainda não foram suficientemente exploradas, sobretudo no impacto que terão nos municípios brasileiros por meio da consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

### 3.2.3 Protocolos de atenção aos usuários e autonomia profissional

Como ressaltado na introdução deste estudo, os princípios éticos para os trabalhadores da assistência social não explicitam suas correlações com aqueles que orientam as condutas éticas dos agentes públicos. Ao que parece, o documento foi mais marcado pelos códigos de ética das profissões que compõem as equipes de referência (assistentes sociais e psicólogos), que embora sejam consonantes à perspectiva democrática inscrita na categoria dos agentes públicos, sobretudo pelo campo político que os instituiu, receio que eles sejam insuficientes para lidar com a necessidade de “elaborar, implantar e implementar padrões, rotinas e protocolos específicos, para normatizar e regulamentar a atuação profissional por tipo de serviço socioassistencial” (NOB-RH, 2006, p. 21).

Contudo, este é um tema polêmico, não apenas na política pública de assistência social, com tem sido também na educação e na saúde, em função da defesa da autonomia do profissional em seus espaços de trabalho. A autonomia é valor caro aos profissionais, especialmente pela marca de resistência que se fez necessária nas administrações autoritárias, que rechaçaram sua criatividade e capacidade profissional nas instituições estatais. Esta tensão é explicitada no documento publicado pelo Conselho Federal de Serviço Social *Parâmetros para a atuação dos assistentes sociais na política de assistência social* (CFESS: 2009), ao afirmar que: “[...] não cabe ao órgão gestor estabelecer padronização de rotinas e procedimentos de intervenção, pois o trabalho profissional requer inventividade, inteligência e talento para criar, inventar, inovar, de modo a responder dinamicamente ao movimento da realidade” (CFESS, 2009, p. 3).

É importante reconhecer este ponto de tensão e criar estratégias para torná-lo produtivo na perspectiva da qualidade do trabalho ofertado aos usuários<sup>57</sup>. Neste sentido, algumas questões poderiam ser tomadas em consideração. Se a tendência da política pública de assistência social, conforme indicado na NOB-RH, é compor equipes profissionais por meio de concurso público, como discutir seus protocolos e procedimentos de trabalho “desde dentro”, ou seja, como agente público, cuja autonomia é sempre relativa em face dos

---

<sup>57</sup> A respeito, ver resultado de pesquisa de Carnoy (2009) em que o pesquisador investiga as relações entre o alto grau de autonomia dos professores de escolas públicas brasileiras e chilenas e o desempenho aquém do desejado do ponto de vista das aprendizagens dos estudantes.

princípios constitucionais que o orientam? Seria possível (e desejável) debater e construir dispositivos que fomentem a criatividade e a inovação como algo “exterior” aos órgãos gestores das políticas públicas? Como a capacidade criativa dos profissionais que atuam nos órgãos gestores pode ser fonte para a própria produção do conhecimento e dispositivos de gestão? Este aspecto é acenado como último item relativo aos princípios éticos que constam da NOB-RH: “contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados” (NOB-RH, p. 22).

Portanto, o tema da burocracia explicita uma questão clássica do pensamento social: as tensões entre poder político e exercício da liberdade. Foucault analisa essa tensão por meio da relação entre dominação e governo de si, ou seja, entre estratégias de assujeitamento forjadas pelos dispositivos de controle e estratégias de produção de subjetividades, lutas e resistências a este mesmo controle:

Se o poder não existe senão em ato, então é à questão do “como” que ele [Foucault] retorna para analisar suas modalidades de exercício, isto é, tanto à emergência histórica de seus modos de aplicação, quanto aos instrumentos que ele se dá, os campos onde ele intervém, a rede que ele desenha e os efeitos que ele implica numa época dada. Em nenhum caso, trata-se, por consequência, de descrever um princípio de poder primeiro e fundamental, mas um agenciamento no qual se cruzam as práticas, os saberes e as instituições, e no qual o tipo de objetivo perseguido não se reduz somente à dominação, pois não pertence a ninguém e varia ele mesmo na história. [...] A análise foucaultiana destrói, portanto, a idéia de um paradoxo/contradição entre o poder e a liberdade: é precisamente tornando-os indissociáveis que Foucault pode reconhecer no poder um papel não somente repressivo, mas produtivo (efeitos de verdade, de subjetividade, de lutas), que ele pode, inversamente, enraizar os fenômenos de resistência no próprio interior do poder que eles buscam contestar, e não num provável “exterior” (REVEL, 2005, pp. 67-68).

A questão fundadora do debate sobre a possibilidade de a assistência social tornar-se uma política de direitos – “Será que o mecanismo assistencial reiterador da exclusão presente nas políticas sociais contém um espaço para a expansão da cidadania das classes subalternas?” (SPOSATI, et al., 1985) – pode agora ser atualizada. Tendo em vista que o projeto político que há vinte anos vem sendo defendido por uma parcela da categoria profissional dos assistentes sociais foi forjado a partir da crítica destes próprios profissionais no seu espaço de trabalho, como é possível aos trabalhadores do SUAS sustentar hoje o devir democrático da política de assistência social? Se, como sugere Foucault, a questão do poder é, sobretudo, uma questão de estratégia de criação ou de resistência, creio que a política de assistência social como direito de cidadania, projeto defendido e hoje conquista depois de duas décadas,

convoca a capacidade inventiva e ética dos trabalhadores de modo diferente ao que os convocou nos períodos autoritários. As estratégias de criação de procedimentos e protocolos de atenções seriam hoje a materialização desses “espaços para a expansão da cidadania dos usuários”, garantindo, por meio da previsibilidade e da transparência das informações, o efetivo controle por parte do cidadão.

Diante do exposto ao longo deste capítulo, é oportuno trazer à luz a precaução de Max Weber, recuperada por Azevedo e Loureiro (2003) a propósito das relações entre burocracia e democracia. Em artigo dedicado ao exame das carreiras públicas na ordem democrática, os autores retomam o vigor da precaução weberiana:

[Weber] considera os potenciais conflitos que decorrem da dominação racional-legal ou burocrática, destacando-se, em particular, o dilema entre burocracia e democracia. Esse dilema reside no fato de que a burocracia, embora seja condição necessária para o Estado de Direito e para uma ordem democrática, pode também, paradoxalmente, vir a constituir uma ameaça a si mesma. De um lado, a autonomia da burocracia diante dos governos do momento, que passam pelo Estado a cada ciclo eleitoral, é fundamental na preservação da democracia, porque previne os riscos de oportunismo partidário, da manipulação eleitoral ou mesmo do uso clientelista da máquina pública. De outro, a existência de burocracia poderosa e independente coloca em risco a própria democracia, na medida em que o poder dos burocratas, que não tem responsabilidade política perante os eleitores, pode se impor sobre o poder originário das urnas (AZEVEDO e LOUREIRO, 2003, p. 3).

Fazer da cautela weberiana uma afirmação da democracia implica fortalecer as referências públicas em torno das quais é possível transpor os atributos da burocracia aos princípios constitucionais dos agentes públicos. Certamente essa “transposição possível” expande o alcance da definição de quem são os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social.

Anjos (2005), ao se debruçar sobre a caracterização dos agentes públicos no período posterior à CF-88, propõe sua caracterização quanto ao tipo de regime jurídico. Segundo ele, os agentes públicos podem ser:

- pessoal estatutário do Estado: reúne categorias com estatutos especiais de regime jurídico de pessoal, cada qual com suas peculiaridades. Essa categoria, por sua vez, possui as seguintes subespécies: agentes políticos, agentes institucionais à justiça, militares e servidores públicos estrito senso;

- pessoal contratado pelo Estado: pessoas físicas vinculadas contratualmente com a Administração Pública por regime não estatutário, podendo ser temporários e empregados públicos;
- pessoal particular em colaboração com o Estado: reúne diversas categorias de regimes jurídicos, cujas pessoas físicas possuem vínculo com a Administração Pública em razão da atividade desenvolvida nesta condição (pelo serviço prestado), sofrendo supervisão e coordenação estatal.

Seguindo a definição de Anjos, é possível transpor as referências públicas não só aos trabalhadores e servidores públicos dos CRAS e CREAS, como também aos trabalhadores que atuam nas organizações da sociedade civil vinculadas ao SUAS.

#### **4. CONCURSO PÚBLICO, PROFISSIONALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**

Neste capítulo será problematizada a opção feita pelos formuladores e interlocutores da NOB-RH por cindir o binômio moderno saber-poder. Como já destacado do pensamento weberiano, a burocracia estatal é fortemente baseada num conhecimento específico inerente a um poder institucional: “a administração burocrática significa: dominação em virtude de conhecimento, este é seu caráter fundamental especificamente racional” (WEBER, 2009, p. 147).

Considerando que o fortalecimento da burocracia supõe grau de especialização do ponto de vista do conhecimento, ou seja, da profissionalização, há um suposto de que parte dessa capacidade advém de um saber que é, na matriz moderna, um saber científico. Entretanto, permanece a tensão posta que se pode extrair do pensamento de Foucault: qual é a equação entre saber e poder quando se trata da capacidade reflexiva dos próprios servidores públicos acerca de seu próprio trabalho? Dito de outro modo, como os servidores manejam o conhecimento que têm do lugar de poder que ocupam?

Certamente a estabilidade do vínculo de trabalho garantida pelo concurso público é condição necessária, mas que não consolida, por si, os atributos democráticos esperados da atuação desses profissionais no âmbito da política pública de assistência social. As informações coletadas nas pesquisas nacionais (IBGE, 2005) e (MDS-CNAS/PUC-SP, 2007) apontaram a fragilidade dos vínculos entre trabalhadores e órgãos gestores da política de assistência social, assim como um perfil de baixa escolaridade, o que deu embasamento empírico aos formuladores da NOB-RH para tomada de decisão relativa ao concurso público.

Ao alinhar as condições dos trabalhadores da política de assistência social ao texto constitucional e instituir o concurso público como meio de acesso aos cargos das equipes de referência dos CRAS e CREAS, a NOB-RH afirmou, simultaneamente, que serão exigidos desses profissionais conhecimentos prévios (formação especializada) e constante atualização (formação continuada). As diretrizes referentes à contratação de profissões reconhecidas, assim como aquelas que acenam para uma política nacional de capacitação são respostas ao esse cenário mapeado em nível nacional. Todavia, essa decisão se deu sem que fossem suficientemente debatidos os conhecimentos necessários para a investidura nos cargos e

empregos que serão criados nas três esferas de governo. Conseqüentemente, houve esvaziamento quanto às expectativas de conhecimento dos profissionais que serão avaliadas por meio de provas (ou prova e diploma). Grosso modo, o poder institucional antecedeu o saber científico. Por isso, é preciso examinar com mais acuidade o que o texto da norma informa em relação à profissionalização e qualificação permanente, tanto do ponto de vista do presente quanto das novas questões que podem ser formuladas a partir dela.

A discussão na CIT priorizou a definição da estrutura das equipes mínimas, entendendo com isso ser necessário definir quantos, dentre os profissionais que atuarão nos serviços de proteção básica e especial, serão cofinanciados com recursos do FNAS. Tal definição era, naquele momento, a estratégia mais consensual para se levar a cabo a Proposta de Emenda Constitucional. Portanto, prevaleceu o debate em torno da equação entre número de profissionais e famílias referenciadas para os CRAS e relação entre profissionais e número de atendimentos para os serviços prestados nos CREAS. Ao dar uma redação genérica por nível de escolaridade e área de formação, o detalhamento foi delegado pela CIT para discussão no CNAS, que o fez pela via da profissão e não pela via dos conhecimentos exigíveis para seu exercício específico nesses espaços de atuação profissional.

Então, a gente colocaria [na equipe mínima dos CRAS] dois técnicos de nível superior e dois técnicos de nível médio. A primeira questão que me parece consenso. A segunda questão que me pareceu consenso é que um dos técnicos de nível superior será o coordenador. Outra coisa é que a formação deve ser definida de acordo com a Resolução do Conselho Nacional, conforme está lá nas disposições transitórias. Então, vamos deixar assim e dizer que quem vai definir quem são os trabalhadores é o CNAS (Simone Albuquerque, Diretora do Departamento de Gestão do SUAS. Transcrição da 64ª Reunião da CIT, Brasília, 2006).

É importante ter em conta que no Brasil, as correlações da produção científica com a atuação profissional no âmbito das políticas sociais é processo recente. Conforme pontuou KAMEYAMA (1998), o reconhecimento e a legitimidade da produção das Ciências Sociais e do Serviço Social no Brasil datam de duas décadas, sendo, portanto, muito recente. Esse traço social e histórico delimita um enquadre em torno do qual é forçoso reconhecer que para as demandas profissionais no campo das políticas sociais as respostas produzidas pelo

conhecimento científico ainda são incipientes<sup>58</sup>. Em artigo recente, Sposati (2007) formula uma questão instigante a propósito das relações entre o conhecimento científico e a prática dos assistentes sociais nas políticas sociais.

O aprofundamento da pesquisa sobre os processos profissionais de trabalho do assistente social é ainda tíbio, o que, seguramente, não está facilitando a melhor demarcação do espaço profissional do assistente social no desenvolvimento de cada política social. Este fato tem levado a um amálgama de profissões sociais que se interpenetram identificando-os de modo homogêneo como agentes sociais institucionais das políticas sociais (p.18)

#### **4.1 Os conhecimentos e o alcance da finalidade dos cargos públicos**

Conforme análise de Abrucio (2007) destacada no capítulo anterior, a necessidade de profissionalização da burocracia estatal no Brasil se justifica pela coexistência da orientação constitucional acerca do concurso público para o ingresso na administração pública e a permanência de práticas fisiologistas e de nepotismo que impedem que ele se materialize, de fato, como dispositivo por excelência na composição das equipes de trabalho na administração pública, baseadas no mérito e na separação entre o público e o privado. Somam-se a isso mais dois fatores agravantes. O primeiro deles consiste em que o incremento da escolaridade dos trabalhadores e servidores públicos não tem sido considerado como fator de peso na organização das carreiras públicas. Em decorrência, investir no aprimoramento profissional poucas vezes encontra reciprocidade do ponto de vista das condições de trabalho e remuneração dos trabalhadores. O segundo fator diz respeito à fragilidade (ou mesmo ausência) de uma política salarial que substitua o mecanismo da gratificação que, desde os anos 90, tem gerado cultura institucional na qual os servidores são mais recompensados pela aposentadoria integral do que com aumento salarial. Ainda com relação a este aspecto, é importante dizer que a lógica da gratificação também reordenou o jogo de forças políticas entre as categorias profissionais dentro do setor público, em favor daqueles segmentos com

---

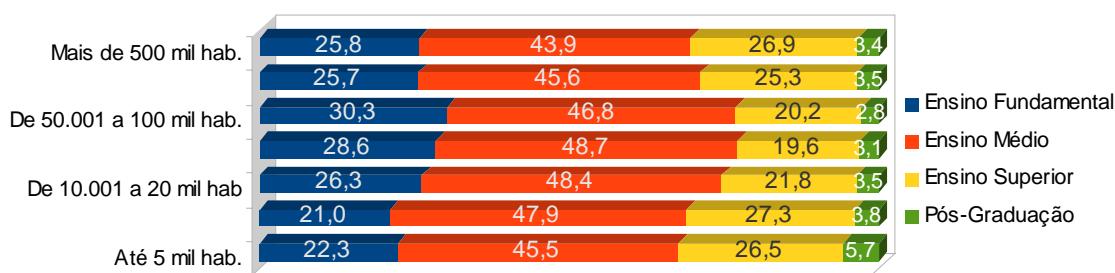
<sup>58</sup> Não há levantamento, pelo menos de ampla divulgação, que informe o trato dado à temática da política de assistência social na grade curricular da graduação dos profissionais considerados prioritários: assistente social e psicólogo. Mesmo considerando a observação da Kameyama, isso indica que cerca de 23,5% dos trabalhadores com formação de nível superior que atuam nos órgãos gestores municipais de assistência social possivelmente não tiveram em sua formação inicial conteúdos e métodos de trabalho afetos à política de assistência social.



maior poder de pressão, em detrimento do incremento da avaliação de seu desempenho em relação aos serviços que ofereciam à população.

Na política de assistência social, e em particular nos municípios onde incide a grande demanda de serviços sociassistenciais, o grau de escolaridade dos trabalhadores dos órgãos públicos é dos mais baixos, sendo que a maioria concluiu apenas a educação básica, sendo poucos aqueles que completaram o ensino superior, conforme expresso no Gráfico 3.

**Gráfico 3: Incidência percentual de pessoal ocupado na área de assistência social, por escolaridade, classes de tamanho da população dos municípios.**



Fonte: MDS/CNAS; PUC-SP. Indicadores da gestão municipal da política de assistência social no Brasil 2005/2006

Do ponto de vista histórico, é possível interpretar o perfil predominante de baixa escolaridade dos trabalhadores com base nas afirmações já feitas em diversos estudos dedicados à história da assistência social no escopo das políticas sociais. Tanto no âmbito das práticas assistenciais orientadas pela solidariedade cristã realizada por entidades da sociedade civil, fortemente baseadas no trabalho voluntário e benemerente quanto no escopo das práticas realizadas pelas equipes técnicas no interior dos órgãos governamentais dedicadas à promoção social e as situações emergenciais – nas quais os plantões sociais socorriam as situações de calamidade, como enchentes, deslizamentos incêndios etc –, as competências e conhecimentos exigidos dos profissionais eram marcados por uma espécie de movimento pendular, entre a benevolência e a boa vontade dos voluntários e a rigidez procedimental e tecnicista exigida dos funcionários públicos que, via de regra, operavam os instrumentos de diagnósticos sociais, atestados de pobreza etc. Importa enfatizar que na matriz da

subsidiaridade o papel dos profissionais que atuam nos órgãos públicos era secundário, tal como era secundário o papel do próprio Estado. Diante dessa trajetória institucional e política, a NOB-RH traz uma inflexão bastante importante.

De acordo com as atribuições dos diferentes níveis de gestão do SUAS, definidas na NOB/SUAS, compete a cada uma delas contratar e manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por lei, por meio de concurso público e na quantidade necessária à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais, conforme a necessidade da população e as condições de gestão de cada ente. (NOB-RH, 2006, p. 19-20)

Para melhor compreender o significado e as consequências da diretriz relativa à formação acadêmica é importante recortar um pouco mais o perfil das equipes de trabalho que atuavam nos órgãos municipais em 2005, quando os dados de ambas as pesquisas foram colhidos. No Gráfico 3 mostra que o percentual daqueles que atuam nos órgãos municipais de assistência social, apenas 23% concluíram o ensino superior. Esse universo é composto por: assistentes sociais (53,1%), pedagogos (17,9%), psicólogos (17,6%), advogados (3,8%), nutricionistas (1,7%) e sociólogos (1,2%).

Como já dito, ao longo do processo de formulação e debate da NOB-RH não havia clareza e consenso quanto ao que cada formação profissional específica aporta (ou deverá aportar) na qualidade das atenções prestadas aos usuários. Portanto, a composição heterogênea das equipes de trabalho aferida pelas pesquisas diz respeito a uma dinâmica histórica própria a este campo de intervenção pública, não sendo resultado de uma formulação relativa à consistência técnico-científica dessa mesma composição<sup>59</sup>. Os resultados da pesquisa de Nery (2009) com trabalhadores (assistentes sociais e psicólogos) dos CRAS de seis municípios indicaram que as temáticas eleitas por eles têm espectro amplo e, por vezes, inespecífico. Do elenco de temas configurado pela pesquisadora em seu questionário relativos ao campo específico da política de assistência social, o trabalho com famílias foi a temática considerada mais premente (22%). Entretanto, chama a atenção a grande incidência no campo “outros”, a partir do qual os profissionais dos CRAS indicaram oito temáticas que têm sido focalizadas nos

---

<sup>59</sup> Nos estudos dedicados à conformação da ação do Estado no campo assistencial, Mestriner (2001) e Gomes (2008) analisam a fragmentação interna destas práticas, sobretudo por segmentos etários: idosos e crianças. Possivelmente a presença de psicólogos e pedagogos teria se justificado historicamente pela presença massiva das creches como serviço assistencial por excelência. Esse argumento é também utilizado por Nery (2009), ao analisar a presença dos psicólogos nos CRAS.

processos de capacitação, entre as quais sobressaem temas relativos à saúde mental e outras relativas ao uso de substâncias psicoativas. Em outras palavras, a definição de equipes multiprofissionais ainda merece formulação e debates mais consistentes<sup>60</sup>. Com isso, o horizonte traçado pelo Plano Decenal: SUAS-Plano 10 convoca diferentes áreas de conhecimento em torno da produção conceitual e técnica acerca dos conteúdos específicos da proteção social de assistência social.

A base científica da assistência social se assenta no conhecimento produzido sobre a realidade das vulnerabilidades e dos riscos sociais e pessoais a que estão sujeitos os usuários, bem como nos conhecimentos que sustentam o trabalho social e socioeducativo de agentes técnicos institucionais no processo de restabelecimento sociofamiliar e superação das seqüelas desses riscos de vida das famílias e de seus membros e de redução/eliminação de vulnerabilidades sociais. O incremento da base científica para a política de assistência social visa gerar capacidade técnica de resolutividade e qualidade nas respostas da política à cada usuário. (...) Tal acúmulo e acervo não se resumem a elaboração de diagnósticos situacionais. Esses apóiam a produção de novos conhecimentos e também a proposição de formas de aprimoramento das estratégias de gestão dos serviços, projetos, programas e benefícios.

[...] É indispensável estimular estudiosos, pesquisadores, núcleos de estudos e pesquisas acadêmicas de modo a fomentar a capacitação dos agentes institucionais e a qualidade de resolutividade nas ações. (Plano Decenal. SUAS: Plano 10, pp. 38-39)

Tendo em vista que as interfaces entre o campo normativo do SUAS e a produção de conhecimento são cada vez mais exigidas para os atores nela implicados, o nexo entre produção de conhecimento e qualidade da intervenção profissional também tem sido fortemente demandado. Para os assistentes sociais este tema é especialmente caro, embora esse desafio não lhe seja exclusivo.

---

<sup>60</sup> Tendo em vista a imprecisão com que foram redigidas as diretrizes relativas à formação profissional das equipes de referência, o alcance da NOB-RH parece ainda limitado para afirmar o eixo indicado no conceito de gestão do trabalho relativo à “adequação dos perfis profissionais ao desempenho do SUAS”.

## **4.2 A produção de conhecimento no Serviço Social e a política de assistência social**

Em virtude da predominância da presença da categoria profissional dos assistentes sociais na política municipal de assistência social, não apenas em sentido quantitativo, mas também na sua participação histórica na sua construção como política pública, cabe examinar de forma mais detida como a produção de conhecimento no Serviço Social tem abordado a relação entre a atuação dos profissionais e a política de assistência social.

No Brasil, a categoria profissional dos assistentes sociais compôs as equipes dos órgãos responsáveis pela assistência social desde a década de 1940. Inicialmente se fez presente nas instituições da sociedade civil, especialmente as de orientação católica subsidiadas por recursos públicos e, posteriormente, nos órgãos governamentais criados para gerir os pobres e a pobreza. Como sublinhado por Sposati (1992):

O aparecer do Serviço Social no início do século XX não decorreu de um saber específico, mas sim de uma tomada de posição de determinados setores e segmentos sociais dominantes frente à necessidade de construir uma resposta de classe a uma situação conjuntural posta na ordem capitalista. [...] Deste ponto de vista, o Serviço Social como possibilidade histórica esteve em disputa – ou distância – com outras alternativas que lhe foram contemporâneas (pp.7-8).

No final da década de 1970, o Movimento de Reconceituação fez uma crítica contundente às bases teóricas e ideológicas do Serviço Social, afirmando o lugar dos assistentes sociais na divisão sociotécnica do trabalho, alinhando-se às lutas em defesa da democratização dos países latino-americanos, então imersos nas ditaduras militares. Em face da presença autoritária do Estado, os profissionais aliam-se aos movimentos populares e defendem as chamadas práticas alternativas, posto que nos espaços institucionais governamentais o exercício da liberdade civil e política estava cerceado. Forjou-se simultaneamente um novo projeto profissional, um campo de conhecimento científico de orientação marxista e uma luta política em favor da democracia.

No balanço das produções científicas do Serviço Social no período entre 1975 e 1997 Kameyama (1998) ressalta que a prática profissional foi o objeto mais frequente das dissertações e teses analisadas (15% do universo de 1.028), seguido da temática da política

social (12% desse universo)<sup>61</sup>. Suas conclusões indicam que as linhas centrais que orientaram a produção científica no Serviço Social não sofreram grandes alterações. O deslocamento mais importante entre os dois períodos refere-se às escolhas teórico-metodológicas. A prática profissional contemplou análises de experiências em contextos específicos, examinando o desempenho profissional na aplicação de diferentes modelos de intervenção ao longo dos períodos analisados.

Na década de 1980, parte desses profissionais fez da pesquisa científica uma estratégia vigorosa para a análise crítica de seus espaços profissionais nos órgãos governamentais, analisando o mecanismo assistencial no interior dessas práticas (FALEIROS, 1985) e (SPOSATI, et al., 1985). A crítica ao mecanismo assistencial cria condições para que os assistentes sociais possam refletir sobre sua prática profissional aliada à cidadania da população não apenas de fora do Estado – nas associações e movimento populares –, mas “desde dentro” dele:

(...) a apreensão de que o assistencial é um mecanismo do Estado, que opera a partir dos interesses do grupo no “poder”, não implica necessariamente que, para a população, tenha o mesmo sentido e uso. Em outras palavras, o assistencial é a ótica do Estado. O direito e a extensão da cidadania, em contrapartida, são as garantias buscadas pela população. [...]

Esta apreensão permite levantar a hipótese de que no assistencial está contida a possibilidade de negação dele próprio e de sua constituição como espaço de expansão de cidadania às classes subalternizadas (SPOSATI et al., 1985, p. 35).

Há uma questão teórica e prática que, de certo modo, é fundadora de projeto profissional e político que corrobora com as lutas em favor da assistência social como política de direitos no Estado Democrático. Essa perspectiva entrou em tensão com aquela advinda do Movimento de Reconceituação para o qual “as instituições eram espaço ou ‘aparelho’ da reprodução da ideologia dominante, concepção assumida pela grande maioria dos assistentes sociais que buscaram sua intervenção nos movimentos sociais como alternativa à prática

---

<sup>61</sup> A produção científica no âmbito do Serviço Social tem merecido balanços e críticas entre seus pesquisadores e docentes (KAMEYAMA, 1998), (IAMAMOTO, 2004), (SIMIONATTO, 2005) e (SPOSATI, 2007). Todas as análises partem do seguinte ponto de referência: o cerne das questões que motivam a pesquisa no Serviço Social é a interface entre a produção de conhecimento e prática profissional.

institucional, na maioria das vezes, o papel de agente político/ partidário” (KAMEYAMA, 1998, p. 44).

No que concerne ao trato dado à temática das políticas sociais nas produções científicas do Serviço Social, Kameyama pondera que esse tema passou a ser objeto de pesquisa a partir da implantação no novo currículo mínimo, no início dos anos 80, evidenciando que “os temas emergentes na área das Ciências Sociais têm um rebatimento tardio no Serviço Social” (KAMEYAMA, 1998, p. 54). Como decorrência, ainda segundo sua análise, as dissertações e teses ao longo dos anos 1990 “têm como foco as determinações macroestruturais e suas articulações com a política social, prevalece o enfoque superestrutural, isto é, como prática política e ideológica da qual o Estado se vale para exercer sua função de controle social e legitimação política” (ibidem, p.55).

Simionatto (2005) reitera essa análise ao apontar as distâncias que foram se dando entre a produção científica e o campo de atuação profissional dos assistentes sociais:

Observa-se, contudo, um descompasso, um hiato mesmo, entre a produção dos grupos de pesquisa e as exigências do campo profissional. Essa lacuna denota que, se de um lado avançou-se consideravelmente na produção de conhecimentos em relação aos ‘macroprocessos sociais’, por outro, ainda existem dificuldades na mediação com situações particulares à profissão. (...) Visto que o Serviço Social se caracteriza pela sua dimensão interventiva, de que forma a produção de conhecimento pode tornar o fazer profissional mais competente e qualificado? (p. 57).

O enfoque abordado nesses balanços críticos explicita tensões de difícil trato do ponto de vista da pesquisa científica. Há repercussões desse debate no que tange ao objeto desta pesquisa. Em primeiro lugar porque a gestão governamental enquanto objeto de estudo pode ser desfigurada como mero meio de exercício de poder dos grupos que dominam, temporariamente, as estruturas do Estado. Portanto, a gestão teria caráter essencialmente ideológico e as possibilidades de análise por parte do conhecimento científico já teriam suas conclusões dadas de antemão. Compartilho da premissa de autores contemporâneos que têm se debruçado sobre o tema da prática científica como prática comprometida com justiça social (LACEY, 2004):

O objectivo da ciência pode ser caracterizado do seguinte modo: obter, de modo sistemático, uma compreensão completa (racional) e empiricamente fundamentada dos fenômenos e das coisas (e de um número e variedade crescentes destes), em que a compreensão inclui relatos do que são os

fenômenos (coisas), de por que é que eles são como são, das possibilidades (incluindo algumas ainda não realizadas) que esses fenômenos e coisas permitem em virtude de seus poderes subjacentes e das interações em que pode envolver-se, e de como tentar realizar tais possibilidades (Lacey, 1999a, cap. 5, apud em LACEY, 2004, p. 476).

Considerando a necessidade de busca da imparcialidade científica, o objetivo dessa reflexão consiste em demarcar a nítida distância em relação às abordagens dicotômicas acerca das relações de poder para, com isso, analisar a possibilidade democrática do lugar institucional dos trabalhadores e servidores como agentes públicos, ainda que ela não esteja realizada. Parte-se, portanto, de uma concepção na qual o poder, embora desigual, está distribuído por toda a malha de relações que constitui a administração pública. Com isso, cabe sublinhar a precaução de Foucault (2006) segundo a qual:

Haveria, portanto, um esquematismo a ser evitado [...] que consiste em localizar o poder no aparelho de Estado e em fazer do aparelho de Estado o instrumento privilegiado, capital maior, quase único do poder de uma classe sobre outra classe (p.138).

Nessa ótica, proponho que o lugar da burocracia seja examinado de outro ângulo: indagar, no atual contexto de institucionalização da política pública de assistência social, qual é a potência democrática desse lugar institucional do trabalhador e do servidor público instituído pela NOB-RH. Para tanto, é preciso forjar um diálogo crítico ao próprio conceito da burocracia formulado por Weber, tendo em vista que em sua análise apenas toca, mas não aprofunda, as correlações entre burocracia e democracia. O diálogo com Subirats (2006), autor contemporâneo e crítico do pensamento weberiano, traz uma contribuição ímpar para esta reflexão.

#### **4.3 Conhecimentos e o ciclo das políticas públicas: as potências democráticas das burocracias contemporâneas**

Entre os pesquisadores contemporâneos que têm se dedicado ao papel da burocracia na implementação das políticas públicas, Joan Subirats (1989) formula crítica bastante consistente sobre os limites do pensamento weberiano no atual contexto social e político. A precisão de sua crítica consiste em apontar a insuficiência – e não a invalidade – da análise do sociólogo alemão nos dias de hoje, em que as responsabilidades do Estado têm sido expandidas pela nova agenda de direitos. Subirats desdobra e dá consequências às questões que foram somente indicadas por

Weber, discriminando os campos próprios dos agentes políticos (eleitos pelo voto) e dos trabalhadores e servidores públicos (avaliados por meio do concurso público).

Tendo em vista que o funcionamento extremamente hierarquizado analisado por Weber mostra-se insuficiente para análise contemporânea, o autor catalão constrói sua crítica a partir da seguinte questão: qual é o papel da burocracia no processo de determinação e implementação das políticas públicas? O cerne da crítica de Subirats remete às condições que Weber supunha como dadas para o funcionamento da burocracia, entre as quais destaca: a precisão da ação, ausência de ambiguidade nas normas, subordinação hierárquica rígida e sua continuidade, bem como uma ação orientada para fins previsíveis e invariáveis<sup>62</sup>. Assim, o funcionamento da burocracia seria tal qual uma “máquina”, cuja decisão de cúpula é seguida pelos núcleos operacionais de forma indiferente e indiscriminada. Como resultante disso, haveria uma clara cisão entre a formulação e a implementação das políticas públicas.

A excessiva valorização das normas tende a produzir controles rígidos desde os níveis hierárquicos mais altos, visando garantir a igualdade formal de todos perante as regras previamente estabelecidas, de onde provém sua proximidade com o princípio da impessoalidade administrativa anteriormente analisado. Não é preciso muita digressão para atestar desde logo que a combinação de tais pressupostos em sociedades marcadas por forte desigualdade social e econômica, como a brasileira, resulta em indiferença quanto à heterogeneidade e a instabilidade das situações e contextos sociais e políticos nos quais os serviços públicos incidem, como já examinado segundo o caráter discricionário dos atos administrativos. Decorrem disto duas consequências bastante danosas do ponto de vista dos cidadãos: a primeira delas, do uso da regra quase como sentença, posto que ao trabalhador só caberia executá-la, ainda que ela seja injusta; a segunda, faceta da primeira, resultaria no atestado de incapacidade de discernimento e julgamento ético atribuído aos agentes implementadores da política em relação às regras e, conseqüentemente, não podendo ser responsabilizados por elas. Seja como “vítima” de um sistema de decisão hierarquizado, seja como “não responsável” por seus atos, há uma inequívoca desvalorização do profissional e também perda do senso de justiça face ao direito do cidadão, o que não raro se configura como situações de violência institucional justificada pelo cumprimento estrito das regras ou pela desresponsabilização do agente público quando

---

<sup>62</sup> Como demonstra a Figura 1: Campo de forças na formulação das políticas públicas, apresentada no Capítulo 2, atualmente as forças que incidem na tomada de decisão dos gestores públicos são mais plural e complexa.



encarnado na figura da vítima do “sistema”. Tal interpretação é apontada por Subirats como de cunho negativo, que tende, no limite, a gerar “la llamada huelga de celo em determinadas profesiones que significa simplemente llevar al extremo el cumplimiento estricto de la normativa” (1989, p. 115).

No ciclo das políticas públicas contemporâneas na fase de tomada de decisão muitas são as forças em disputa, desde as forças internas da própria administração – controle interno, disputas entre as diferentes áreas da administração pública –, passando pela pressão de grupos organizados – que incidem não apenas ao nível do Poder Executivo, mas também no Legislativo e Judiciário – até os espaços de deliberação, aos quais eu acrescento os de pactuação. Nesse diagrama de forças, Subirats entende que a potência dos servidores públicos está na sua capacidade de produzir e analisar informações que adensem, fortaleçam ou ampliem a agenda pública. Portanto, problematizar o papel dos servidores públicos “desde dentro” do processo de tomada de decisão exige dimensionar suas capacidades na seguinte perspectiva:

(...) el abanico de opciones reales sobre las que el político debe ejercer su capacidad de decisión viene muy condicionado por el grado y la calidad de la información disponible, los recursos, o la necesidad de adoptar compromisos que está presente en todo proceso de actuación pública (Linblom, 1959, apud SUBIRATS, 1989, p. 119).

Trata-se, portanto, do seu papel na análise e tratamento das informações disponíveis para subsidiar a tomada de decisão. Do ponto de vista das atribuições do governo federal no que se refere à regulação das relações afetas aos “recursos humanos” na política de assistência social, o balanço das conferências nacionais apresentado no Capítulo 2 indica a repetição, ao longo dos anos, das mesmas das deliberações sem que lhe fossem dados os encaminhamentos por parte do órgão gestor. Ao lado das tensões entre diversos projetos políticos analisados no Capítulo 2, é possível examinar esse relativo descompasso, em função da ausência de informações objetivas que contribuíssem para caracterizar os trabalhadores da política de assistência social em nível nacional: quem são? Quantos são? Como se vinculam à administração pública? Que conhecimentos especializados têm?

Todas essas perguntas só foram encontrar respostas fiáveis em 2005 e 2006, quando o Conselho Nacional de Assistência Social e a Secretaria Nacional de Assistência Social coordenaram as pesquisas nacionais cujos resultados vêm sendo analisados ao longo desta dissertação. A especificidade da política pública de assistência social desdobra essa reflexão de outro modo, uma vez que o próprio movimento que vem aprofundando seus atributos como parte da Seguridade Social brasileira é o mesmo que dá consistência e relevância ao lugar dos

seus trabalhadores. A produção de informações consistentes, nesta situação particular, foi praticamente produzida *a posteriori* do processo político que lhe cobrou o significado. Assim, foi possível naquele momento aportar conhecimentos científicos ao jogo de forças, que resultaram na tomada de decisão de pactuar e aprovar a NOB-RH. Cumpre lembrar que a competência de produção de informação e pesquisa ainda não estava instalada no órgão gestor federal, tal como a existente nas políticas de educação e saúde. A criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), como parte da estrutura administrativa da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), foi uma resposta a essa lacuna e hoje mantém uma equipe responsável pela produção de informações, monitoramento e avaliação, como o Censo CRAS e o Censo CREAS, apenas para citar um exemplo.

#### **4.3.1 Papel da burocracia na fase de formulação das políticas públicas**

Os argumentos de Subirats incidem sobre dois pressupostos contidos na formulação clássica sobre a burocracia:

- a) que el decisor o decisores disponen de una completa información de lo que sucede tanto dentro como fuera de la organización;
- b) que la situación o el entorno en el que se opera es lo suficientemente estable como para que no sea necesaria una reformulación de la decisión en el proceso de su implementación (1989, p. 114).

Precisamente sobre estes dois aspectos o autor configura a capacidade e o poder de influência das burocracias na política pública contemporânea. Com a expansão da ação do Estado no âmbito dos serviços públicos para atender aos direitos sociais a burocracia estatal passa não apenas a obedecer regras, como também a responsabilizar-se pela criação e implementação delas, tal como examinado a propósito dos protocolos de atenção no capítulo 4. A extensão e complexidade que a burocracia passa a ter nos contextos de expansão dos direitos de cidadania aumentam também o chamado poder discricionário da administração pública. Ou seja, já não é mais possível (e tampouco desejável) conceber um alto grau de estabilidade e previsibilidade tanto das normas, quanto dos contextos nos quais ela se aplica. Isso passa a exigir dos agentes públicos maior poder de decisão e adequação das normas às situações que se põem no cotidiano dos serviços públicos.

Subirats advoga que no momento da definição e tomada de decisão quanto às prioridades da política pública, a importância dos trabalhadores e servidores públicos consiste essencialmente na capacidade de reunir e analisar informações que sejam capazes de ampliar as possibilidades presentes na agenda pública:

[la burocracia] encuentra su papel más relevante en la generación de alternativas que desarrollen los puntos contenidos en las agendas o programas de actuación definidos por el nivel político, y en el proceso de implementación que sigue a la toma de decisiones.

En los momentos previos a la toma de decisiones el papel de la burocracia de apoyo se centra en el análisis de las diferentes alternativas posibles y las posibles consecuencias que pueden desencadenarse según qué decisión se adopte (1989, p. 119).

Como se vê, há uma mudança substantiva na relação entre os trabalhadores e servidores públicos e os agentes políticos, sendo a análise de Subirats bastante fecunda para problematizá-la. A perspectiva de abertura das diversas possibilidades que se põem na agenda pública ganha ou perde força pela ação (ou renúncia) dos trabalhadores e servidores públicos. Portanto, seu julgamento ético sobre essas possibilidades se dá em ato, por meio da ponderação entre diferentes possibilidades enunciadas no jogo democrático, o que torna imprescindível tanto seu conhecimento específico quanto sua postura ética referenciada no padrão de justiça social.

Resulta desse entendimento a construção da participação dos trabalhadores na formulação da política pública de assistência social. Hoje, diante do desafio de consolidar o SUAS, as atribuições requeridas nessa fase do ciclo da política pública tornaram-se mais específicas, sobretudo pelo detalhamento feito na NOB-RH no que se refere às funções de gestão do Sistema. Do ponto de vista dos conhecimentos exigidos da parte dos gestores e, portanto, que devem participar ativamente da formulação dos planos nas respectivas esferas de governo, abrem-se os seguintes campos: financiamento, avaliação e monitoramento, proteção social básica e especial, planejamento e orçamento, sistemas de informação, gestão do trabalho e controle social. Desse modo, ampliam-se os espaços nos quais os trabalhadores e servidores públicos podem exercer sua influência não só “desde fora”, nos espaços de controle social como ao longo da década de 1990, como também “desde dentro”, por meio de ampliação de conhecimentos, que são manejados no espaço institucional que ocupam.

Como foi possível observar na breve retomada histórica das deliberações das conferências nacionais de assistência social, a estratégia mais apontada pelos trabalhadores foi ocupar os espaços de controle social onde as decisões eram tomadas. Construir essa presença e

voz na gestão democrática tornou-se prioridade para romper o velho paradigma extremamente avesso à participação dos trabalhadores no campo de decisão da política pública.

Cabe enfatizar que a NOB-RH continua reconhecendo a representação legítima dos trabalhadores nos espaços de controle social, especialmente nos Conselhos. Essa participação dos trabalhadores pela via da sociedade civil foi assim regulamentada pelo CNAS, ao indicar que podem ter assento no Conselho:

Art. 1º Estabelecer como legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor como, associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único da Assistência Social.

Art. 2º inciso V - não ser representação patronal ou empresarial.

(Resolução nº 23, de 16 de fevereiro de 2006)

À medida que os debates e as formulações acerca da necessidade de consolidar um Sistema Único foram ganhando fôlego, frequentemente como estratégia de resistência, foi se tornando mais claro o papel dos trabalhadores e servidores públicos. O texto da NOB-RH reconhece esse espaço de participação e, mais do que isso, passa a reconhecê-lo como função de gestão. Ou seja, há uma inflexão notável: a participação dos trabalhadores passa a qualificar a representação governamental nos espaços de controle social, como função de apoio às instâncias de gestão e pactuação. Portanto, não se trata propriamente do lugar do trabalho e dos trabalhadores e seu caráter decisivo no alcance dos direitos dos usuários, mas sim seu reforço ao âmbito da gestão.

As diretrizes da NOB-RH, ao configurar o futuro da política de assistência social, imprimem a lógica da produção da informação como elemento-chave na tomada de decisão dos gestores e ampliação dos recursos técnicos e científicos capazes de fortalecer o papel dos servidores tanto na interlocução interna à administração pública quanto no seu grau de transparência e publicidade diante da sociedade. A inserção de carreiras dedicadas ao monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios acenam nesta direção.

As funções de vigilância social, proteção social e defesa institucional convocam os profissionais a correlacionar um conjunto de informações que sejam norteadoras das escolhas, desde o nível amplo do planejamento e distribuição dos serviços no território até o nível mais

próximo da população, como a construção de fluxos de atendimento, protocolos dos serviços etc. Nos anos recentes, sobretudo após a aprovação da PNAS-2004, o governo federal tem investido sistematicamente na produção de informações, sobretudo aquelas de interesse dos gestores. Entretanto, é notório que as equipes das secretarias têm pouca familiaridade com a leitura destas informações. Diante disso, há uma questão a ser respondida: como os profissionais utilizam informações empíricas já disponíveis na sua atuação profissional?

Portanto, a problematização acerca do papel dos servidores públicos deve chegar ao nível de suas práticas, precisamente ali onde produzem e reproduzem, em ato, conhecimentos, atitudes, protocolos, fluxos de informação etc. Por isso, interessa saber: como se dá o acesso ao direito socioassistencial como potência de agir do profissional e do usuário? Em termos modernos, a construção desse lugar institucional implica no reconhecimento da capacidade intelectual do profissional tanto quanto sua capacidade de responsabilizar-se pelos efeitos decorrentes de seus atos.

#### **4.3.2 Papel da burocracia na fase de implementação das políticas públicas**

Segundo Subirats (1989) na fase de implementação, o poder de influência da burocracia é incrementado, sobretudo por seu manejo de recursos técnicos, políticos e relacionais que são orientados não pelo princípio da imparcialidade, tal como no método científico, mas pela sua capacidade de avaliação de adequação e pertinência entre a validade de uma regra geral e uniforme e sua relevância em face de situações concretas e singulares na relação direta com o usuário.

La administracion y sus reformadores deberán mantener, pues, la tensión entre el ir construyendo parámetros generales que sirvan de pauta para todos los servidores públicos, al mismo tiempo que deberán distinguir con precisión aquellos servicios que requieren mantener un cierto grado de flexibilidad y libertad de actuación (p. 123).

É na fase de implementação das políticas públicas que as premissas do modelo weberiano sofrem maior abalo, posto que as condições em que ela se realiza, frequentemente se caracterizam por: objetivos difusos, recursos limitados, condições externas de efetivação tensas e instáveis, agentes implementadores nem sempre disponíveis para a realização do que se propõe. É precisamente nestas condições que os servidores públicos manejam seus recursos de poder e de saber. Portanto, são essas as condições reais a partir das quais eles agem e formulam

o juízo de seu próprio ato profissional. Subirats então formula um conjunto de requisitos que conformam a influência da burocracia nesta fase da política pública:

- a complexidade das demandas sociais requer uma burocracia com diversidade profissional;
- a natureza da prestação de serviços públicos requer sensibilidade e capacidade de julgamento ético de análise e escolha de prioridades;
- a situação face a face dos servidores públicos com a população exige capacidade de respostas cuja avaliação pelo cidadão será a medida da confiança e capacidade de comunicação a que o profissional dedicou.

Em suas palavras,

Existe un amplio margen de actuación porque es el propio trabajo que desempeñan el que requiere in tipo de observación sensible y juiciosa, que dificilmente podrá reducirse a unas instrucciones concretas. Es evidente que la democracia es un valor; junto con ella lo es el trato no discriminatorio, pero imparcialidad no puede querer decir falta de comprensión, o indiferencia ante circunstancias personales siempre distintas. (...)

Si no existe una reacción positiva hacia el problema personal que se plantea, no existe confianza ni comunicación. Y entonces no se da esa capacidad de legitimación del sistema, precisamente cuando esa legitimación, depende cada vez más de las prestaciones y de los resultados de la actuación administrativa, y cada vez menos de las ideologías que dirigen esa administración. (SUBIRATS, 1989, p. 123)

Portanto, um grande desafio a ser enfrentado consiste em manter a tensão entre os parâmetros gerais da atuação da burocracia como referência de previsibilidade e uniformidade, que são indispensáveis à lógica dos direitos que requerem igualdade no trato dado em face da mesma ordem de questões, e certo grau de flexibilidade e liberdade de atuação, não em sentido teórico, mas em ato, pois só os atos podem ser responsabilizados, as intenções não.

Subirats conclui que não é suficiente ter um bom desenho e plano de ação, tampouco contar com recursos de todo tipo necessário, mas, sobretudo ter em conta que a disposição dos agentes implementadores e suas relações com os demais setores da burocracia, assim como os diversos atores sociais e políticos em que se situa sua atuação. Ou seja, há um conjunto de saberes construídos e adensados no próprio exercício profissional que, se desconsiderado, pode subestimar o alcance das ações previstas no desenho ou plano; de outro lado, há uma força nos agentes implementadores das políticas públicas que deve ser valorizada e colocada a serviço da

finalidade pública, caso contrário, a apatia, o absenteísmo e os boicotes serão a resposta deste poder fora de lugar.

Portanto, a problematização acerca do papel dos servidores públicos deve chegar ao nível de suas práticas, precisamente ali onde produzem e reproduzem, em ato, conhecimentos, atitudes, protocolos, fluxos de informação etc. Por isso, interessa saber: como se dá o acesso ao direito socioassistencial como potência de agir do profissional e do usuário? Em termos modernos, a construção deste lugar institucional implica no reconhecimento da capacidade intelectual do profissional, tanto quanto sua capacidade de responsabilizar-se pelos efeitos decorrentes de seus atos. No âmbito do Estado Democrático de Direito o poder dos agentes públicos e servidores públicos está sempre vinculado a uma finalidade social que o transforma, segundo reflexão de Celso Antonio Bandeira de Mello, num dever diante da provisão das necessidades do cidadão. Penso que esta é a lógica que deve sustentar a perspectiva de avaliação de desempenho, incluída no texto constitucional pela Emenda Constitucional n. 19/1993 e corroborada pela NOB-RH como aspecto constitutivo dos Planos de Carreira, Cargos e Salários:

Quando da elaboração dos PCCS, a evolução do servidor na carreira deverá ser definida considerando-se a formação profissional, a capacitação, a titulação e a avaliação de desempenho, com indicadores e critérios objetivos (quantitativos e qualitativos), negociados entre os trabalhadores e os gestores de Assistência Social (NOB-RH: 36).

A política pública de assistência social, em particular, tem hoje um campo de formulação e proposição em dois planos, ao que parece, igualmente relevantes: de um lado, um campo de objetivações acerca das situações de ausência de proteção social sobre as quais a responsabilidade do Estado deve incidir; de outro, um campo de produção de sentido para os direitos socioassistenciais por parte dos usuários, ou seja, a própria produção de “valores de uso” no serviço público pode dar nova qualidade às objetivações forjadas pela gestão pública.

Uma última reflexão pode ser proposta a partir do reconhecimento do potencial democrático presente no modo como os trabalhadores atuam no cotidiano das políticas públicas. Partindo da premissa de que o concurso público torna indispensável o aprofundamento dos conhecimentos necessários e exigíveis para a investidura nos cargos e empregos pública na política de assistência social, resta tocar num aspecto pouco tocado na definição de gestão do trabalho tal como consta da NOB-RH: que instrumentos de gestão podem ser criados para

reconhecer e dar consequências aos saberes produzidos no cotidiano dos serviços, programas, projetos e gestão de benefícios socioassistenciais?

Em sua pesquisa, Nahri (2002) se debruçou sobre uma questão semelhante. Ao analisar como se produz um saber específico – *expertise* – dos assistentes sociais em face das situações de vida dos usuários que os interpelam no cotidiano, Nahri parte da seguinte questão: Em que está

baseada a especialização do conhecimento dos assistentes sociais?<sup>63</sup> Kati Nahri discorre sobre vários tipos de conhecimento que foram explorados a partir da narrativa dos profissionais ao longo dos três anos de pesquisa: “o conhecimento compreende aquele derivado da pesquisa empírica, conhecimento teórico, pessoal, profissional e prático” (2002, p. 4).

A autora opta por um ângulo de análise interessante e, de certo modo, heterodoxo. Ela argumenta de que tal conhecimento não é universal e tampouco estrutural; trata-se de um conhecimento que é, essencialmente, prático e construído também no fazer cotidiano. Nesta ótica, entende a atuação profissional não como reprodução ou aplicação de modelos teóricos em realidades diversas. O principal argumento desenvolvido a partir de sua pesquisa afirma que a especificidade do conhecimento do assistente social decorre de sua relação direta com o usuário dos serviços que, neste caso específico da pesquisa, consiste nas práticas de aconselhamento, trabalho de bem-estar social e proteção ao trabalho infantil. A pesquisadora investiga quais são e onde estão fundamentados os conhecimentos dos profissionais acerca do fenômeno da marginalização espacial presente na vida dos usuários e para tanto parte de duas perguntas:

1. que tipo de conhecimento os profissionais acionam para lidar com os processos de pesquisa referente à marginalização espacial? (qual sua *expertise* no tema?)

2. o que representa o uso de certos conhecimentos para a *expertise* do serviço social?

Desse modo, ela investiga como os assistentes sociais conceituam os fenômenos nos quais intervêm, pois parte da hipótese de que as pessoas são capazes de aprender e criar

---

<sup>63</sup> Sua pesquisa foi realizada com assistentes sociais que atuam em agências locais de serviço social na Finlândia, tendo como foco o que fundamenta os conhecimentos destes profissionais acerca dos processos de marginalização espacial das famílias que atendem. Ao longo dos três anos de investigação foram criados espaços para explicitação e negociação dos sentidos atribuídos aos seus conhecimentos de modo a produzir um conhecimento compartilhado e transmissível, segundo as palavras da própria pesquisadora.



conhecimento observando suas próprias experiências concretas, refletindo e conceituando essas experiências (NARHI, 2002, p.3). Seu interesse está em buscar na prática dos profissionais aquilo que há de produção de conhecimentos, criação de novas realidades, ou seja, a imanência entre o ato profissional e a realidade na qual intervêm, uma vez que “[...] a linguagem dos assistentes sociais é parte dessa realidade, mas também criaram novas realidades, verdades e conhecimentos; o conhecimento produzido por e entre os assistentes sociais também criam novas realidades” (NARHI, 2002, p. 2).

A inovação nos argumentos de Narhi sugere uma nova dinâmica de produção de conhecimento, posto que sua defesa é que eles deveriam ser sempre resultantes do compartilhamento entre os profissionais e do diálogo destes com os usuários. Há um suposto, portanto, de democratização do próprio conhecimento, tendo em vista a reconhecida capacidade dos usuários como sujeitos capazes de afirmar interesses próprios, de avaliar o alcance das medidas objetivadas pelo conhecimento científico e que forjam os instrumentos de trabalho dos profissionais da assistência social, ou seja, a capacidade de compartilhar o campo político que constitui a própria construção das informações e das ‘medidas sociais’ que dão objetividade às demandas de proteção social.

A pesquisa de Narhi explicitou um conhecimento relevante produzido pelos profissionais a respeito da marginalização espacial, indicando que o acesso e a mobilidade dos usuários em relação aos serviços e as redes formais e informais de apoio variam de acordo com o perfil das famílias e de seus membros, sua idade, estado de saúde, condições de trabalho etc. Há, portanto, um conhecimento acerca dos diversos significados que o local de moradia tem para a população, segundo o uso que fazem dos recursos ali disponíveis. Esse conhecimento, se compartilhado, permite dar consequência às interfaces entre o trabalho do assistente social e o acesso aos serviços por parte da população. Conhecer as diferentes necessidades dos usuários permite dimensionar a territorialidade dos serviços a partir dos fluxos locais e também na cidade. Tal como sugere Koga (2008),

Trata-se de encarar faces e contrafaces de um mesmo fenômeno, que apontam mais para o movimento e para a dinâmica do cotidiano e não cabem em determinantes que terminam por ‘confinar’ o imediato identificado. [...] No enfoque do trabalho social, um descolamento das evidências de situações de vulnerabilidade social para as respostas de proteção social busca transitar por outros caminhos que se pautem mais pelas afirmações das respostas e menos pelas identidades das necessidades (pp. 170-171).

Esse conhecimento contextualizado, frequentemente invisível, é para Subirats uma das capacidades fundamentais da burocracia contemporânea. Na fase de implementação das políticas públicas este conhecimento é essencial para adequar os planos às especificidades locais. Um conhecimento que, segundo sua análise, não deve escapar aos olhos dos formuladores das políticas públicas posto que é fundamental para o alcance dos objetivos propostos. Há, portanto, nesta produção de conhecimento contextualizado e prático um valor ainda pouco reconhecido pelos dispositivos de gestão do trabalho. Se acompanharmos os argumentos de Subirats, temos nessa capacidade de produzir conhecimento uma fonte de poder das burocracias contemporâneas. Resta indagar que estatuto tem sido dado a este poder. Que consequências o conhecimento prático tem na organização coletiva do trabalho? Como ele tem sido utilizado para a melhoria e eficiência dos serviços prestados à população? Esse aspecto parece ter escapado das prioridades eleitas no texto da NOB-RH ao fazer do conceito de gestão do trabalho o ponto de convergência de todas as suas diretrizes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestas considerações finais, enfatizo alguns dos argumentos e questões suscitadas ao longo da pesquisa, considerando o alcance e as limitações das escolhas éticas, teóricas e empíricas efetuadas. Desse modo, para uma leitura crítica da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos é imprescindível considerar as possibilidades do tempo presente, ainda que nem todas as possibilidades inerentes ao projeto democrático da política de assistência social tenham sido efetivadas.

O exame das recentes regulações do Sistema Único de Assistência Social, e em particular da NOB-RH, expõe grande parte dos desafios atuais da política de assistência social. O que se observa no processo de construção destas regulações nos espaços de pactuação e deliberação merece destaque. É forçoso reconhecer a insuficiência dos instrumentos normativos do Poder Executivo para lidar com os desafios de consolidação das três políticas que compõem a seguridade social. Ainda assim, vale sublinhar que a adoção da lógica de sistema como estratégia de gestão das políticas de saúde e assistência social tende a aprimorar os dispositivos relativos à descentralização/coordenação e participação. A previdência social, de outro lado, tem feito outro trajeto de institucionalização, especialmente no que se refere à redução de seus espaços participativos, a exemplo da extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social e dos Conselhos Estaduais de Previdência Social, por meio da Medida Provisória n. 1.799/99.

Considerando que as práticas assistenciais-tutelares antecedem historicamente a formulação da assistência social como política pública e, ao mesmo tempo, que as figurações formais (ainda que frágeis) acenam horizontes mais democráticos na sua realização histórica, é fundamental reconhecer o processo de institucionalização em curso como um campo aberto para possibilidades históricas diferentes, conflitantes até, no contexto contemporâneo. Neste sentido, a NOB-RH deve ser tomada como referência para que os gestores das três esferas de governo possam levar a cabo a consolidação do SUAS. Dito de outro modo, ela revela tanto o alcance do debate e da negociação em determinado momento histórico da política de assistência social, quanto aponta para uma perspectiva de futuro no qual convergem o acesso aos direitos socioassistenciais pelos usuários e a consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Se analisada sob essa ótica, é possível caracterizar com mais lucidez as possibilidades que a política de assistência social inaugura no campo da proteção social e seus

enfrentamentos reais, considerando o campo de forças em presença e os horizontes traçados coletivamente.

A motivação para a aprovação da NOB-RH permite delinear um elenco de desafios já acenados hoje na agenda pública da assistência social:

- O reconhecimento da especificidade que a política de assistência social tem no âmbito da proteção social brasileira e, portanto, seu lugar na administração pública;
- A necessidade de adequação da escolha dos meios - como o financiamento, forma de seleção e tipo de vínculo dos trabalhadores com os órgãos gestores de assistência social – às finalidades públicas que configuram o dever do Estado para com os cidadãos;
- A profissionalização das atenções e das respostas que são ofertadas aos usuários dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- A adoção de critérios e medidas capazes de indicar, de forma impessoal e pública (e, portanto, não vexatória), o alcance da universalidade dos direitos socioassistenciais e, por conseguinte, dimensionar quantitativamente a necessidade de contratação de profissionais, assim como a caracterizar os atributos dessa presença, tendo em vista a necessidade de produzir relações de confiança e alteridade na relação com os usuários.

Conhecer o modo como a NOB-RH tem sido implementada, captar suas idiossincrasias, descontinuidades e simultaneidades permite traçar os esforços que são exigidos de gestores, trabalhadores e pesquisadores implicados com o SUAS, que assume diferentes feições em todo o país. Ao propor o entendimento das regulações do SUAS como uma reforma administrativa no interior da política de assistência social, procurei constelar um diagrama no qual se apresentam tanto as forças que corroboram na realização do dever de Estado no campo da proteção social de assistência social, quanto aquelas que fragilizam essa realização histórica. Do que foi possível apreender da análise documental, embora tenha havido um consenso inicial em torno das diretrizes relativas à gestão do trabalho, não houve forte consenso por parte dos atores estratégicos capazes de impulsionar as mudanças

necessárias. Daí a pertinência de sustentar a hipótese de uma suposta “falha seqüencial”, conforme análise de Rezende (REZENDE, 2004, pp.33-45 apud COSTA, 2008).

A ausência de definição de metas de curto, médio e longo prazo para o cumprimento das diretrizes previstas na NOB-RH por parte dos gestores públicos, tem dificultado o acompanhamento e monitoramento de sua implementação. Consequentemente, mesmo transcorridos três anos desde sua aprovação não é possível saber, com base em informações fiáveis e de ampla divulgação, quais alterações foram produzidas nos órgãos gestores de assistência social desde então. Ainda que a Secretaria Nacional de Assistência Social, por meio do Censo CRAS, tenha atualizado as informações relativas à composição das equipes de referência, o CNAS e a CIT não criaram em suas estruturas internas estratégias para acompanhar a implantação das diretrizes da NOB-RH e, assim propor estratégias para o seu aprimoramento. Por essa razão, seria precoce avaliar o impacto da implementação da Norma e as consequências que dela teriam decorrido do ponto de vista do reposicionamento da política de assistência social no conjunto da administração pública.

A hipótese inicialmente aventada neste estudo tomou como referência as diferentes interpretações que podem ser formuladas a partir do caráter discricionário dos atos administrativos, como é a NOB-RH: como um **poder** do administrador público e, portanto, tendendo a privilegiar o traço político da discricionariedade; e como um **dever** desse agente público e, portanto, reforçando seu traço jurídico passível de ser julgado segundo o cumprimento de uma finalidade predeterminada, embora a conduta do administrador não seja antecipadamente prescrita. Dessa dupla possibilidade interpretativa atualiza-se, a partir da edição da NOB-RH, o debate em torno da política de assistência social como política de governo ou como política de Estado. Com isso, novas perguntas podem ser formuladas e algumas delas encontraram, de fato, respostas claras nas diretrizes da Norma. A adoção do concurso público como estratégia para a seleção dos trabalhadores é claramente uma delas. Com isso, a NOB-RH finalmente inscreve os trabalhadores da política de assistência social na legalidade da administração pública, tal como previsto no texto constitucional. Diria até mesmo que a Norma, como parte das recentes regulações do Sistema Único de Assistência Social, avança em relação ao trato dado ao tema dos trabalhadores na Loas.

A racionalidade inscrita na Norma Operacional de Recursos Humanos, reconstruída pela análise documental dos debates ocorridos no âmbito da CIT e do CNAS, consistiu em dar prioridade à definição das equipes de referência dos CRAS e CREAS. Essa escolha se justifica pelo consenso quanto à estratégia de propor alteração do texto constitucional para

permitir o cofinanciamento federal dos gastos com pessoal nos estados e municípios. E para tanto, era necessário delimitar quais equipes seriam cofinanciadas e qual a sua composição. Daí é possível entender a sutileza entre a discussão de equipes mínimas no âmbito da CIT e de equipes de referência no âmbito do CNAS.

A proposta de alteração da estratégia de financiamento para os gastos com pessoal nas esferas estadual, municipal e distrital apresentada pela CIT na Conferência Nacional, em 2005, fez uma inflexão importante visando garantir, com recurso do Fundo Nacional de Assistência Social, os meios necessários para o fortalecimento dos serviços, programas e projetos realizados nos territórios. O exame acerca do caráter discricionário da NOB-RH e de suas correlações com as demais leis e princípios constitucionais permitiu identificar na estratégia de elaboração da Proposta de Emenda à Constituição uma possível tentativa de corrigir impactos e distorções gerados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, a articulação política em torno dessa proposta ainda não trouxe resultados efetivos.

Ao estabelecer o teto máximo para os gastos com pessoal de maneira uniforme para todos os municípios e estados brasileiros, a LRF ignorou as capacidades de arrecadação fiscal e demanda de contratação de pessoal em virtude de seu porte populacional, por exemplo. Desse modo, a austeridade e uniformidade impostas pela LRF expuseram as tensões do pacto federativo por ter desconsiderado a heterogeneidade dos mais de cinco mil municípios e dos vinte e seis estados brasileiros. A matriz socioterritorial que embasa a distribuição dos recursos públicos entre os três níveis de governo na assistência social colide com a orientação centralizadora que rege as finanças públicas.

Os gestores públicos terão que apresentar motivações bastante claras e fundamentadas para a necessidade de aumento dos gastos com pessoal, o que certamente exigirá esclarecimento quanto à capacidade resolutiva da política de assistência social, vista historicamente como esvaziada de conteúdo próprio. Considerando os argumentos de Subirats (1998) quanto à capacidade de influência das burocracias na fase de formulação da política pública, certamente a produção e análise de informações confiáveis comporão esse jogo de forças no âmbito da administração pública. Investir no desenvolvimento e aprimoramento dessa competência torna-se, portanto, estratégico, ainda que não seja decisivo, conforme adverte o autor catalão. Em outros termos, a qualidade daqueles profissionais dedicados à função de vigilância socioterritorial é estratégica na produção de informações que embasam as escolhas dos gestores públicos e o próprio exercício do controle social.

Em virtude da especificidade da Norma como instrumento normativo, é fundamental que os critérios políticos, jurídicos e técnicos sejam explicitados, debatidos e ancorados em informações empiricamente consistentes para que as deliberações tenham, de fato, as qualidades apontadas por Tatagiba (2007). Sem isto, os atos administrativos tendem a diminuir a qualidade da deliberação e, conseqüentemente, podem ser revogados mais facilmente, representando retrocesso em relação aos patamares já conquistados.

Precisamente nesse aspecto é possível identificar outra fragilidade da NOB-RH. Ainda que seja plausível levantar hipóteses sobre as dificuldades na efetivação de suas diretrizes, não há informações que capturem as prioridades adotadas e as tendências configuradas pelos gestores e outros atores implicados com a política de assistência social. Tal como sugerido a partir da pesquisa de Nogueira (2002), a produção de informações e pesquisas pode ser melhor aproveitada para mapear, nos diferentes contextos locais e regionais, as possibilidades de enfrentamento dos elementos de entrave às mudanças requeridas pelo SUAS e pela NOB-RH. Conhecer a diversidade de fatores (internos e externos) que estão incidindo para que as diretrizes da Norma não sejam implementadas consiste em elemento-chave para a orientação de novas estratégias, seja junto aos gestores públicos, seja perante os conselhos de assistência social ou ainda em relação aos representantes eleitos, como vereadores, deputados e senadores.

Em síntese, as estratégias de produção de informações precisam combinar elementos “fotográficos”, para muitas dimensões ainda invisíveis das práticas em curso dos órgãos gestores; assim como elementos “cinematográficos”, para os aspectos estratégicos na consolidação do SUAS, captando movimentos que se dão pela divergência e convergência de propósitos, e que podem indicar novas possibilidades para manter e expandir o horizonte da realização democrática da política de assistência social.

A hipótese de que quanto mais clara a responsabilidade do Estado no campo da proteção social de assistência social, mais evidente se torna o lugar daqueles que nela trabalham, pode ser atestada pela análise dos diferentes campos de força em torno da produção jurídica e política da NOB-RH. À medida que o debate em torno das funções da assistência social foi ganhando especificidade – por meio da definição das proteções sociais básica e especial, vigilância socioassistencial e defesa socioinstitucional –, mais foi se evidenciando a importância dos serviços continuados a serem ofertados aos cidadãos. Conseqüentemente, a natureza e a qualidade do vínculo dos trabalhadores com a administração pública passam a se tornar tema relevante para a consecução do dever de

Estado no campo da proteção social de assistência social. O concurso público é, certamente, o dispositivo que melhor atende a esses requisitos, conforme análises sustentadas no pensamento de Weber (2009) e Subirats (1998).

Contudo, é preciso lembrar que a aprovação da NOB-RH, em 2006, antecipou a discussão dos meios financeiros para a consecução de serviços socioassistenciais, que ainda não estavam amplamente compreendidos e devidamente normatizados, posto que sua tipificação só foi aprovada no final de 2009. Há, neste aspecto, questões de difícil trato, especialmente quando se considera que os serviços socioassistenciais são prestados não somente no âmbito dos CRAS e CREAS, mas também (e em grande medida) pelas organizações de assistência social. Para além da reflexão acerca da supervisão destes serviços, analisada no corpo da dissertação, cabe indagar o próprio alcance da definição de trabalhadores a que se chegou na NOB-RH.

Como visto ao longo desta dissertação, as diretrizes da NOB-RH alcançam apenas o pessoal estatutário e celetista. Ficaram de fora desta regulação os trabalhadores que atuam nas organizações que, vinculadas aos órgãos gestores por meio de convênios, prestam serviços e programas de assistência social aos usuários. Como consequência não foi enfrentada a questão relativa ao lugar dos trabalhadores “em colaboração com o Estado” (Anjos, 2005) na consolidação do SUAS, que devem orientar-se na relação com os usuários pelos mesmo referenciais públicos da impessoalidade, moralidade, legalidade, publicidade e eficiência.

A definição de gestão do trabalho que estrutura a lógica interna da NOB-RH não alcança esse ponto, ao meu ver central: o que justifica a regulação dos serviços prestados pelos trabalhadores nas organizações conveniadas? Entendo que a resposta vai além das diretrizes relativas à isonomia salarial e acesso à capacitação permanente indicadas na Norma. É preciso aportar a essa regulação referências públicas que delimitem claramente os compromissos de todos esses trabalhadores com os usuários do Sistema Único de Assistência Social. Os princípios que regem o agente público precisam, portanto, compor essa discussão, sob o risco de confiná-la à mera discussão dos meios e não dos fins.

Outro aspecto que merece ênfase netas considerações finais diz respeito à demanda de profissionalização das atenções prestadas aos usuários, o que toca nas relações entre o conhecimento científico e sua realização social no adensamento dos saberes necessários à qualidade do serviço público. Sendo mais precisa, no que diz respeito às relações entre o conhecimento científico e a atuação profissional no âmbito da política de assistência social, há



uma clara e legítima convocação para que sua fundamentação científica seja ampliada e adensada. Esta convocação está marcada no texto Plano Decenal - SUAS Plano 10, tanto do ponto de vista do conteúdo, quanto da sua direção social:

A base científica da assistência social se assenta no conhecimento produzido sobre a realidade das vulnerabilidades e dos riscos sociais e pessoais a que estão sujeitos os usuários, bem como nos conhecimentos que sustentam o trabalho social e socioeducativo de agentes técnicos institucionais no processo de restabelecimento sociofamiliar e superação das seqüelas desses riscos de vida das famílias e de seus membros e de redução/eliminação de vulnerabilidades sociais. O incremento da base científica para a política de assistência social visa gerar capacidade técnica de resolutividade e qualidade nas respostas da política a cada usuário. (MDS, 2007, pp.38-39)

Chamo atenção para uma questão que foi acenada pela NOB-RH, mas que continuam sem resposta satisfatória quando examinadas da ótica dos usuários: quais são as correlações entre o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores do SUAS e dos direitos dos seus usuários? A motivação da edição da Norma assim diz:

Sabe-se que o investimento na gestão do trabalho irá influenciar decisivamente na melhoria dos serviços socioassistenciais prestados à população. Assegurar que os trabalhadores dessa área estejam incluídos com o seu processo de trabalho e com o resultado do mesmo é um caminho prático e certo para o avanço na implementação do Sistema (NOB-RH, 2006, p. 17).

Estabelecer correlação imediata entre a legalidade do vínculo de trabalho das equipes profissionais e a consolidação do SUAS merece análise cuidadosa acerca dos rumos que se deseja trilhar, tendo em vista que diferentes respostas podem ser (e frequentemente são) efetivamente dadas. A julgar pelos argumentos trazidos durante o debate na CIT e CNAS no processo de pactuação e deliberação da NOB-RH, há grande desconhecimento sobre as práticas dos trabalhadores que já atuam nos órgãos gestores da política de assistência social. Como já dito, os debates foram fundamentados na trajetória daqueles que participaram desse processo, via de regra, gestores com experiência nas metrópoles e capitais de Estado. Essas contribuições são certamente pertinentes pelo conhecimento trazido pela gestão pública. Todavia, creio que seja importante criar instrumentos capazes de pôr em questão como se estabelecem, no cotidiano dos serviços, programas, projetos e gestão de benefícios, a correlação entre a atuação dos trabalhadores e a garantia dos direitos dos usuários.

Com isso, quero dizer que as práticas dos trabalhadores precisam ser efetivamente conhecidas, sob o risco de serem reificadas como se fossem, necessariamente, democráticas; ou, de outro lado, como estruturalmente conservadoras, tendo em vista seu caráter reprodutor

da dominação de uma classe sobre a outra. Em resumo, a legalidade do vínculo de trabalho conquistada pelo ingresso pela via do concurso público, embora necessária, não espelha a dimensão da cidadania dos usuários.

É importante reconhecer que a prática da avaliação vem sendo introduzida de forma desigual nos diferentes setores da administração pública. Essa característica se expressa na diretriz da NOB-RH para que todos os órgãos gestores, exceto para os municípios em gestão básica, fortaleçam, “por meio da criação ou reorganização, as atuais carreiras, direcionando-as, em seu âmbito, para a formulação, para o controle, monitoramento e avaliação da política de assistência social” (NOB-RH, 2006, p. 49). O aprimoramento da cultura da avaliação poderá colaborar no sentido da construção da racionalidade da ação pública, desde que seus métodos respeitem as diretrizes do controle social e da participação popular. A concepção de avaliação de desempenho que consta da NOB-RH, ainda que faça um claro alinhamento ao princípio constitucional da eficácia administrativa trazida pela Emenda Constitucional n.19, contribuiu pouco para o adensamento das intenções iniciais do documento no sentido de fortalecer a relação entre estabilidade do vínculo de trabalho e a qualidade dos serviços socioassistenciais. Sua definição como conceito básico é, do ponto de vista dos direitos dos usuários, bastante restrita:

Avaliação de desempenho e a apuração do desempenho efetivo do trabalhador, levando em consideração o desempenho individual e da equipe, a análise institucional, as condições de trabalho que são oferecidas, sua adaptação ao cargo, a oferta de possibilidades de desenvolvimento e de ascensão na carreira e os vencimentos ou salários que auferem (NOB-RH, 2006, p. 67).

Em outros termos, não há conhecimentos sistematizados e analíticos que contribuam para informar uma visão crítica dessas práticas profissionais no tempo presente, capazes de contribuir a escolha de estratégias que deverão ser traçadas para responder a essencial questão: qual a correlação entre a atuação profissional e a qualidade dos serviços prestados aos usuários?

Diante do exposto, pode-se considerar que o desafio mais premente para a consolidação do SUAS consiste em encontrar parâmetros que situem o campo de corresponsabilidade dos agentes públicos de modo a fortalecer sua atuação com base no conhecimento científico e nos princípios de justiça social e os demais que orientam a ação dos agentes públicos. Entende-se que só assim serão capazes de realizar a finalidade pública que justifica a existência de seus cargos. Levando tal argumento ao limite, significa dizer que no Estado Democrático de Direito é necessário compreender tanto a distribuição dos poderes

no interior da administração pública quanto a necessidade de tornar mais democráticos os sistemas de controle da burocracia, tal como prevê o texto constitucional acerca da participação do cidadão na administração pública direta e indireta. Nessa perspectiva, a função de defesa socioinstitucional no âmbito do SUAS também sairá fortalecida.

O horizonte acenado pela NOB-RH pode indicar diferentes modos de efetivação de suas diretrizes. Um modo, bastante arraigado na cultura política brasileira, é manter a inversão da racionalidade burocrática, indicando primeiro o lugar do poder para, posteriormente, configurar o lugar do saber. Na modernidade, esse aspecto é indissociável e, nos termos de Foucault, necessário até mesmo para que a demanda dos usuários se configure por aproximação ou resistência ao saber instituído dos profissionais, ou seja, para produzir-se como sujeito com capacidade de escolhas diante das possibilidades coletivas e públicas que lhe são ofertadas e não como compensação de sua impossibilidade de adquiri-las pela via do mercado.

É de se prever que as práticas jurídicas e normativas exigirão cada vez mais a transposição dos ideários democráticos em dispositivos claros de garantia e defesa dos direitos de cidadania dos usuários, sob o risco, freqüente nas reformas administrativas, de sobrepor a reforma dos meios sem tocar nas finalidades que o justificam.

A perspectiva crítica aqui adotada se sustenta nas reflexões já realizadas pelos pesquisadores da área de educação e saúde, que se dedicaram ao exame das correlações entre a atuação profissional e a realização democrática dos direitos. Chegar ao nível das práticas dos profissionais que atuam com a população é fundamental para conhecer como se dá, de fato, a realização dos direitos socioassistenciais. A exemplo da reflexão feita no campo da educação, em pesquisa recente Carnoy (2009) parte da pergunta – *o que será que acontece nas escolas cubanas que não acontece nas escolas chilenas e brasileiras?* – para problematizar o alto grau de autonomia reivindicado pelos professores chilenos e brasileiros. Evidentemente, a pesquisa apontou um espectro amplo de questões implicadas na aprendizagem das crianças e adolescentes que freqüentam a escola pública e que interferem nos desempenhos aquém do desejado pelas medidas avaliativas do seu aprendizado. Dentre elas estava o forte grau de autonomia dos professores de escolas públicas chilenas e brasileiras, fator que tem um peso relativo quando comparado aos elevados níveis de aprendizagem dos alunos cubanos. Em sua análise, Carnoy avalia que:

[No Brasil] práticas de avaliação e de controle de sala de aula são vistas como entulho autoritário, ou seja, restos indesejáveis de um período não democrático. No entanto, o fato de os alunos, na média, terem um dos piores desempenhos escolares do mundo e a constatação de que, no grupo dos mais pobres e vulneráveis, o efeito escola é praticamente nulo, é aceito como decorrência da própria origem dos alunos. Será que isto é democrático? (2009, p. 136)

Assumir a democracia como prática política seja em que escala for, e não apenas como procedimento formal, implica tocar no cerne da ação profissional, precisamente onde os conhecimentos que aportam em seu trabalho possam ganhar valor para os usuários. Trata-se, portanto, de analisar o papel do agente público como capaz de gerar valor de uso para os serviços públicos de assistência social, ou seja, o modo como eles ganham sentido e pertinência na vida dos usuários. É neste ponto que a NOB-RH revela sua fragilidade, uma vez que seus dispositivos internos pouco tocam nessa necessária capacidade de julgamento da ação dos agentes públicos por parte dos cidadãos.

Produzir respostas às necessidades dos usuários “desde dentro” de uma política pública, em tempos de democracia, abre um diálogo com profissionais da saúde coletiva. Seus profissionais e pesquisadores têm se dedicado à reflexão em torno de novos modos de gestão dos coletivos de saúde (PINHEIRO, 2005; CAMPOS, 2007), sustentado numa base epistemológica que lhes possibilita transitar de um modo bastante inovador no qual a produção do sujeito-cidadão e do sujeito-trabalhador se dá no ato profissional, num campo de imanência. Desse modo, operam uma inversão tanto da lógica mercantil, quanto da lógica tecnocrática:

O valor de uso não é, pois, igual ou equivalente a necessidade social. As necessidades sociais cristalizam-se a partir de processos complexos dependentes da dinâmica econômica, social e política. A formação econômico-social e os movimentos políticos, ideológicos e culturais é que produzem as necessidades.

[...] **Os bens ou serviços, as práticas ou políticas sociais, são apenas meios com valor de uso potencial**, com capacidade potencial de assegurar atendimento a algumas necessidades sociais.

**Trata-se de uma manobra ideológica a equivalência que costuma se estabelecer entre produtos e práticas com as necessidades sociais [...] uma vez que tenta transformar um meio em um fim.** [...] Confundir valor de uso com atendimento automático de necessidades sociais é uma armadilha tecnocrática ou mercantil, que dificulta, à maioria, analisar de modo crítico a produção de valores de uso (CAMPOS, 2007a, pp. 48-49). [grifo meu]

O cerne dessa produção pretende dar visibilidade e criar instrumentos de gestão de coletivos de saúde com vistas a produzir relações de confiança e, sobretudo, de alteridade na relação com os usuários. Em outros termos, opõe-se tanto à suspeita recíproca que gera a compulsão por instrumentos de controle, quanto à identificação dos usuários exclusivamente às objetivações técnicas, políticas ou científicas que possam lhe ser atribuídas.

As reflexões trazidas por esses pesquisadores e por todos aqueles que foram postos em diálogo para a construção dos argumentos aqui presentes são inspiradoras e instigantes para aqueles que vêm se dedicando à consolidação à como política democrática de direitos. Desse diálogo, e do novo patamar de debate que se põe a partir da NOB-RH, seria possível reorganizar a questão orientadora desta pesquisa. Para alcançar o estatuto de política de Estado no atual contexto democrático, a assistência social deve dispor de trabalhadores concursados, que devem manejar poderes e saberes capazes de assegurar o cumprimento das funções de proteção social, defesa socioinstitucional e vigilância socioassistencial. Nesse sentido, o conteúdo da NOB-RH é de grande relevância para adequar os meios necessários à consecução da finalidade pública que orienta a ação dos trabalhadores, mas não é, em si mesma, o atestado de que o seu cumprimento expresse, automaticamente, a realização do dever do Estado para com o cidadão. Entre as práticas jurídicas e as práticas profissionais que lhe dão materialidade na relação com os usuários existem proximidades e distâncias na realização das possibilidades democráticas da política de assistência social.

A afirmação do sujeito de direitos na assistência social exige, pois, reconhecer que os usuários podem manifestar seus interesses sem a necessidade de “tradutores” mais aptos ao discurso nas arenas políticas, que eles têm capacidade de discernimento e escolha diante das oportunidades e dos acessos que lhe são oferecidos, assim como de atribuir valor às suas demandas por direitos e configurar novas demandas coletivas. Esse reconhecimento público compõe a equação democrática a que se refere um direito do cidadão e, portanto, um dever de Estado.

Resta, então, indagar que poderes e quais saberes têm os trabalhadores da política de assistência social na realização da política pública no Estado Democrático de Direito? Ou seja, trata-se, agora de saber como os profissionais ocupam este lugar para investigar o seu dever democrático. Não porque a democracia esteja pronta, mas é a herança mais igualitária que conseguimos forjar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Luis Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Edição Especial 1967-2007. pp. 67-86. Rio de Janeiro, FGV: 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**. Nº 24: 29-40 jun. 2005.

ALVES, Fernando Pires; PAIVA, Carlos Henrique A.; HOCHMAN, Gilberto. História, saúde e seus trabalhadores: da agenda internacional às políticas brasileiras. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 13(3):819-829, 2008.

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**. Brasília 57 (4): 549-563. outubro 2006.

ANDRADE, Fernando Dias. Desejo, alegria, tristeza: o conatus como potência de existir e agir. **Cadernos Espinosanos**, São Paulo, v. I, n. 1, p. 7-44, 1996.

ANJOS, Luís Henrique Martins dos. **Elementos para uma nova categorização dos agentes públicos brasileiros em face do Estado de Direito Democrático**. Disponível: [http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano\\_V\\_outubro\\_2005/luis\\_elementos.pdf](http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_V_outubro_2005/luis_elementos.pdf). Acesso em 11 junho de 2009.

ARAÚJO, Cícero. Interesse, ética e política no serviço público. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (3): 309-320. Jul/ Set 2005.

ARENDETT, Hannah. **Responsabilidade e Julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

AROUCA, Sérgio. **O Dilema Preventivista**. Contribuição para a compreensão e crítica da medicina preventiva. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. In: Anais do IV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. Rio de Janeiro, julho de 2004.

AZEVEDO, Clóvis B. & LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 54, no. 1. Jan-Mar 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. (8ª Tiragem). São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BARTHES, Roland. **Aula**. São Paulo: Cultrix, 1979.

BRANDÃO, Thiago Bazi. **Burocracia e Serviço Social: uma ameaça ao projeto ético-político da profissão?** 2007. (Dissertação) Mestrado em Política Social. Universidade de Brasília, Brasília.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva. 42. ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **LOAS Anotada. Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Relatório Final da VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília (DF) 14, 15, 16 e 17 de 2007. Acessado no sitio <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional> em 08 de janeiro de 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. 1ª ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução n.109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Indicadores da gestão municipal da política de assistência social no Brasil 2005/2006**. Coord. ALDAÍZA SPOSATI, Nepsas/PUC-SP. In: VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Brasília, dezembro de 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Decenal de Assistência Social – SUAS: Plano 10**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. NOB-RH/SUAS**. Brasília, 2006. Resolução n.269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a NOB-RH/SUAS. Publicada no Diário Oficial da União no. 246, 26 de dezembro de 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 134, de 13 de julho de 2006. Constitui Grupo de Trabalho para discussão da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB/RH.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 60, de 6 de abril de 2006. Define diretrizes do processo de discussão da NOB-RH.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 23, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do Setor. Republicado do original por ter saído com incorreção no DOU de 01-03-2006, seção I página 74.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 24, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Fotografia da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS**. Coord. Aldaíza Sposati, Nepsas/PUC-SP. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília (DF) 5, 6, 7 e 8 de dezembro de 2005. Acessado no sítio <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional> em 08 de janeiro de 2009.

BRASIL. V Conferência Nacional de Assistência Social. **Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil – 10 direitos sócio-assistenciais**. CNAS. Brasília, 8/12/2005. Disponível em: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas). Acesso em: 14, set de 2006.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. NOB-SUAS. Brasília, 2005. Resolução n.27, de 24 de fevereiro de 2005. Defini diretrizes do processo de discussões para a aprovação da nova Norma Operacional Básica – NOB. Publicada no Diário Oficial da União em 08/03/2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil de informações básicas municipais – assistência social**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília (DF) 7, 8, 9 e 10 de dezembro de 2003. Acessado no sítio <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional> em 08 de janeiro de 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Deliberações da III Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília (DF) 4, 5, 6, 7 e 8 de dezembro de 2001. Acessado no sítio <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iii-conferencia-nacional> em 08 de janeiro de 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Publicada no Diário Oficial da União em 26/11/2004.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Estado de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 1998.



BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília (DF) 9, 10, 11, 12 de dezembro de 1997. Acessado no sítio <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ii-onferencia-nacional> em 08 de janeiro de 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Relatório Final da I Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília (DF) 20, 21, 22 e 23 de novembro de 1995. Acessado no sítio <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/i-conferencia-nacional> em 08 de janeiro de 2009.

BRITO, Silvia Jeni Luiz Pereira de. **O acesso ao Benefício de Prestação Continuada no município de Campinas: desafios para sua consolidação como direito socioassistencial.** 2009. (Dissertação) Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. **Saúde Paidéia.** 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

\_\_\_\_\_. **Um método para análise e co-gestão de coletivos.** 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2007a.

CARDOSO JR. J.C; JACCOUD. L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.

CARNOY, Martin. **A vantagem acadêmica de Cuba: por que seus alunos vão bem na escola.** São Paulo: Ediouro, 2009.

COSTA, Frederico Lustoso da. História das Reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público.** Brasília 59 (3): 271-288. Jul/Set. 2008.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionaridade administrativa na Constituição Federal de 1988.** São Paulo, Atlas: 2001.

\_\_\_\_\_. **Do direito privado na administração pública.** São Paulo, Atlas: 1989.

DRAIBE, Sônia. **Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista.** Disponível em: [www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10html](http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10html). Acesso em: 15 out de 2002.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de política.** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007.

EWALD, François. **Foucault: a norma e o direito.** Lisboa: Veja, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Saber profissional e poder institucional.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FIORAVANTE, D. G. PINHEIRO, M.M.S e VIEIRA. R. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** Texto para Discussão n. 1223. Brasília, IPEA, 2006.

FLEURY, Sonia. **Assistência Social na Previdência Social: uma política marginal.** In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M.C & FLEURY, S. Os direitos dos desassistidos sociais. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade I: A vontade de saber.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Michel Foucault: Ditos e Escritos. Vol. IV. Estratégia, Poder-saber.** Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2ª. Edição, 2006.

GARIB, Tânia. **A construção do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social.** Disponível em: [www.congemas.org.br](http://www.congemas.org.br). Acesso em: 18 de jan de 2009.

GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles. **Nacionalização da Política de Assistência Social e governos Estaduais no Brasil: o caso do Estado de São Paulo.** 2008. (Tese) Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Os caminhos da pesquisa em Serviço Social.** In: Anais do XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Fortaleza: ABEPSS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social.** Ensaios críticos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. IN: **Concepção e gestão da proteção social não-contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de Orientação para os Municípios.** Brasília, maio de 2000. (mimeo)

KAMEYAMA, Nobuko. A trajetória da produção de conhecimentos em Serviço Social: avanços e tendências (1975 a 1997). **Cadernos ABESS n.8,** 1998.

KOGA, Dirce. O trabalho social e as vulnerabilidades sociais. IN: ARREGUI, C. & BLANES, D. (Org). **Metodologias de trabalho social.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2008.

LACEY, Hugh. A ciência e o bem-estar humano: para uma nova maneira de estruturar a actividade científica. In: **Conhecimento Prudente para uma vida decente: um discurso sobre as Ciências revisitado.** Santos, Boaventura de Sousa. (Org.). São Paulo: Cortez 2004. p. 471 a 502.

LEAL, João José; LEAL, Rodrigo José. **Supremo Tribunal Federal e o "nepotismo top".** Jus Navigandi. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11679>>. Acesso em: 06 de agosto de 2009.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez, 2001.

NARHI, Kati. **Conhecimento transmissível e negociável. Construindo uma expertise para o Serviço Social no futuro.** Tradução do texto *Transferable and negotiated knowledge: constructing social work expertise for the future*. Publicado no Journal of Social Work, vol. 2, no. 3. Dezembro de 2002. Tradução de Maria Ruth S. Alves. Mimeo.

NERY, Vânia Baptista. **O trabalho dos assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social: saberes e direitos em questão.** 2009. (Tese) Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

NOGUEIRA, Roberto Passos. **Resultado do estudo de avaliação de tendências e prioridades sobre recursos humanos em saúde.** IN: BRASIL. Ministério da Saúde. Política de Recursos Humanos em Saúde. Seminário Internacional: Brasília: 2002. (pp.32-44)

PINHEIRO, R. & MATTOS, R. (org). **Construção Social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe e participação em espaços públicos.** Rio de Janeiro: CEPESC/ UERJ: ABRASCO, 2005.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

REVEL, Judith. **Foucault.** Conceitos essenciais. São Carlos: Claraluz, 2005.

\_\_\_\_\_ O pensamento vertical: uma ética da problematização. IN: GROS, Frédéric. (Org.). **Foucault: a coragem da verdade.** São Paulo: Parábola Editorial, 2004.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Democracia.** São Paulo: Publifolha, 2002.

SARAIVA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas públicas: Coletânea – Volume 2.** Brasília, ENAP, 2006.

SILVA, M; YASBEK, M.C. & GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SIMIONATTO, Ivete. Os desafios na pesquisa e na produção do conhecimento em Serviço Social. **Temporalis.** Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano V, n.9, jan/ jun de 2005.

SPOSATI, Aldaíza. O modelo brasileiro de proteção social não-contributiva: concepções fundantes. IN: **Concepção e gestão da proteção social não-contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome /Unesco, 2009.

\_\_\_\_\_ Pesquisa e produção de conhecimento no campo do Serviço Social. Revista **Katálisis**, vol. 10, número especial. Florianópolis, 2007.

\_\_\_\_\_ Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n.10 – jul-dez/2007. (2007 a)

\_\_\_\_\_ Serviço Social em Tempos de Democracia. **Revista Serviço Social e Sociedade.** Maio/agosto 1992. São Paulo: Cortez Editora.

\_\_\_\_\_. **A Política de Assistência Social na cidade de São Paulo**. IN: Caderno Observatório dos Direitos do Cidadão nº 1: Assistência Social e Criança e Adolescentes. São Paulo: Instituto Polis/ PUC-SP, 2001.

SPOSATI, Aldaíza (coord.) **Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS**. IN: Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP. São Paulo, Relatório de Pesquisa no 1, agosto de 1994.

SPOSATI, Aldaíza.; FALCÃO, Maria do Carmo. (Org.) **LBA: Identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira**. São Paulo: EDUC, 1989.

SPOSATI, Aldaíza, et al. **Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras**. Uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1985.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI. E. (org.). **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Volume 2.

TAPAJÓS, Luziele. A gestão da informação em assistência social. IN: **Concepção e gestão da proteção social não-contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome /Unesco, 2009.

TATAGIBA, Luciana. O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo. IN: **Assistência Social: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Polis: 2007. Série Observatório dos Direitos do Cidadão.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Editora 34, 2001.

\_\_\_\_\_. Direitos Sociais, afinal do que se trata? **Revista USP**. no 37. Março/Abril/Maio de 1998.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 1. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. Reimpressão.

**ANEXO**



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**  
**SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS**

---

**NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS DO SUAS**  
**NOB-RH/SUAS**

---

**BRASÍLIA, dezembro de 2006.**

**Presidente da República:** Luiz Inácio Lula da Silva

**Vice-Presidente da República:** José Alencar Gomes da Silva

**Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:** Patrus Ananias de Sousa

**Secretária Executiva:** Márcia Helena Carvalho Lopes

**Secretária Nacional de Renda de Cidadania:** Rosani Evangelista Cunha

**Secretário de Segurança Alimentar e Nutricional:** Onaur Ruano

**Secretário de Avaliação e Gestão da Informação:** Rômulo Paes de Sousa

**Secretária de Articulação Institucional e Parcerias:** Helena Kátia Tavares Campos

**Secretária Nacional de Assistência Social:** Ana Lígia Gomes

**Diretora do Departamento de Gestão do SUAS:** Simone Aparecida Albuquerque

**Diretora do Departamento de Proteção Social Básica:** Aidê Caçado Almeida

**Diretora do Departamento de Proteção Social Especial:** Marlene de Fátima Azevedo Silva

**Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais:** Maria José de Freitas

**Diretora do Fundo Nacional de Assistência Social:** Gisele de Cássia Tavares

# CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

## I – REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS

### MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS

**Titular:** Simone Aparecida Albuquerque

**Titular:** Márcia Maria Biondi Pinheiro

### MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC

**Titular:** Ricardo Manoel dos Santos Henriques

**Suplente:** Natália de Souza Duarte

### MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPO

**Titular:** Luis Antônio Tauffer Padilha

**Suplente:** Elizeu Francisco Calsing

### MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – MPS

**Titular:** Elias Sampaio Freitas

**Suplente:** Marcelo da Silva Freitas

### MINISTÉRIO DA SAÚDE – MS

**Titular:** Carlos Armando Lopes do Nascimento

**Suplente:** Neilton Araújo de Oliveira

### MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE e MINISTÉRIO DA FAZENDA - MF

**Titular:** José Adelar Cuty da Silva (MTE)

**Suplente:** Waldecy Francisco Pereira (MF)

### REPRESENTANTE DOS ESTADOS

**Titular:** Janaína Magalhães Maporunga Bezerra

**Suplente:** Maria de Nazareth Brabo de Souza

### REPRESENTANTE DOS MUNICÍPIOS

**Titular:** Margarete Cutrim Vieira

**Suplente:** Marcelo Garcia

## II – REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

### INSTITUIÇÃO SINODAL DE ASSISTÊNCIA, EDUCAÇÃO E CULTURA – ISAEC

**Titular:** Silvio Iung (Presidente)

### ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS – ABRUC

**Suplente:** José Carlos Aguilera

### CONFERÊNCIA DOS BISPOS DO BRASIL – CNBB

**Titular:** Pe. Nivaldo Luiz Pessinatti

### INSTITUIÇÃO ADVENTISTA CENTRAL BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Suplente:** Alcides Coimbra

### CONFEDERAÇÃO DAS SANTAS CASAS DE MISERICÓRDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES FILANTRÓPICAS – CMB

**Titular:** Antônio Luiz Paranhos Ribeiro Leite de Brito

### FEDERAÇÃO BRASILEIRA DAS ASSOCIAÇÕES CRISTÃS DE MOÇOS

**Suplente:** Waldir Pereira



**MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA – MNMMR**

Titular: Ademar de Oliveira Marques

**PASTORAL DA CRIANÇA**

Suplente: Vânia Lúcia Ferreira Leite

**UNIÃO BRASILEIRA DE CEGOS – UBC**

Titular: Márcio José Ferreira

**FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE INCLUSÃO SOCIAL, REABILITAÇÃO E DEFESA DA CIDADANIA – FEBIEX**

Suplente: Marcos Antônio Gonçalves

**UNIÃO NORTE BRASILEIRA DAS IGREJAS ADVENTISTAS DO SÉTIMO DIA**

Titular: Misael Lima Barreto

**OBRA SOCIAL SANTA ISABEL – OSSI**

Suplente: Euclides da Silva Machado

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SEGURIDADE SOCIAL - CNTSS**

Titular: Carlos Rogério C. Nunes

**CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC**

Suplente: Antonino Ferreira Neves

**FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS – FASUBRAS**

Titular: João Paulo Ribeiro

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCADORES DE DEFICIENTES VISUAIS – ABEDV**

Suplente: Edivaldo da Silva Ramos

**FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS – FENAS**

Titular: Maria Andrade Leite

**CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS**

Suplente: Ivanete Salete Boschetti

**COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE**

**REPRESENTANTES DO GOVERNO FEDERAL**

**Titular:** Ana Lúcia Gomes

**Suplente:** Gisele de Cássia Tavares

**Titular:** Simone Aparecida Albuquerque

**Suplente:** Jaime Rabelo Adriano

**Titular:**

**Suplente:** Maria José de Freitas

**Titular:** Aidê Cançado Almeida

**Suplente:** Helena Ferreira de Lima

**Titular:** Marlene de Fátima Azevedo Silva

**Suplente:** Solange Stela Serra Martins

## **REPRESENTANTES DO FONSEAS**

**Titular:** Silvia Regina da Cunha Barreto

**Suplente:** Vera Maria Simoni Nacif

**Titular:** Valquíria Moreira Rezende

**Suplente:** Maria de Nazareth Brabo de Souza

**Titular:** Lygia Maria de Almeida Leite

**Suplente:** Fernando Antonio Bezerra

**Titular:** Márcia Regina Flores Portocarrero de Almeida Serra

**Suplente:** Márcia Regina Silva Gebara

**Titular:** Emersom José Nerone

**Suplente:** Antonio Kleber de Paula

## **REPRESENTANTES DO CONGEMAS**

**Titular:** Marcelo Garcia

**Suplente:** Carlos Ribeiro Soares

**Titular:** Margarete Cutrim Vieira

**Suplente:** Célia Rodrigues

**Titular:** Rosilene Cristina Rocha

**Suplente:** Marcelo Armando Rodrigues

**Titular:** Carmen Lúcia Silva Cunha

**Suplente:** Stefânia Maria Pereira Pontes

**Titular:** Edite Castro Rodrigues Ximenes

**Suplente:** Charles Roberto Pranke

## SUMÁRIO

### RESOLUÇÃO

#### APRESENTAÇÃO

I – Introdução, 10

II – Princípios e Diretrizes Nacionais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS, 12

III – Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social, 13

IV – Equipes de Referência, 14

V – Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação, 17

VI – Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira, Cargos e Salários – PCCS, 19

VII – Diretrizes para as Entidades e Organizações de Assistência Social, 21

VIII – Diretrizes para o Co-Financiamento da Gestão do Trabalho, 21

IX – Responsabilidades e Atribuições do Gestor Federal, dos Gestores Estaduais, do Gestor do Distrito Federal e dos Gestores Municipais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS, 22

IX.1 Responsabilidades e Atribuições do Gestor Federal, 22

IX.2 Responsabilidades e Atribuições dos Gestores Estaduais, 25

IX.2.1. Incentivos para a Gestão do Trabalho no âmbito Estadual do SUAS, 28

IX.2.2. Requisitos para a Gestão do Trabalho no âmbito Estadual do SUAS, 28

IX.3 Responsabilidades e Atribuições do Gestor do Distrito Federal, 28

IX.3.1. Incentivos para a Gestão do Trabalho no âmbito do Distrito Federal do SUAS, 31

IX.3.2. Requisitos para a Gestão do Trabalho no âmbito do Distrito Federal do SUAS, 31

IX.4 Responsabilidades e Atribuições dos Gestores Municipais, 31

IX.4.1. Para os municípios em Gestão Básica, 33

IX.4.2. Para os municípios em Gestão Plena, 33

IX.4.3. Incentivos para os Municípios em Gestão Básica e Plena, 34

IX.4.4. Requisitos para os Municípios em Gestão Básica e Plena, 34

X – Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS, 34

XI – Controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS, 35

XII – Regras de Transição, 36

XIII – Conceitos Básicos, 37

XIV – Referências Bibliográficas, 40



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME  
CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**RESOLUÇÃO Nº 269, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2006. DOU 26/12/2006**

Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.

O **CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS**, em reunião ordinária realizada nos dias 12, 13, e 14 de dezembro de 2006, no uso da competência que lhe conferem os incisos II, V, IX e XIV do artigo 18 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS,

**RESOLVE:**

**Art. 1º** - Aprovar a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.

**Art. 2º** - O texto da NOB-RH/SUAS será publicado em 30 (trinta) dias, devendo ser encaminhado para gestores e conselhos de Assistência Social.

**Art. 3º** - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

**Sílvio Iung**  
Presidente do Conselho



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME  
CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**RESOLUÇÃO Nº 01, DE 25 DE JANEIRO DE 2007.**

Publica o texto da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS.

O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS, em reunião ordinária realizada nos dias 12, 13, e 14 de dezembro de 2006, no uso da competência que lhe conferem os incisos II, V, IX e XIV do artigo 18 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e,

Considerando o artigo 2º da Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no Diário Oficial da União em 26 de dezembro de 2006,  
RESOLVE:

**Art. 1º** - Publicar o texto da NOB-RH/SUAS, anexo.

**Art. 2º** - A Presidência e a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS deverão encaminhar o texto da NOB-RH/SUAS ao Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao CONGEMAS, ao FONSEAS, aos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

**Art. 3º** - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

**Sílvio Iung**  
Presidente do Conselho

## APRESENTAÇÃO

A implantação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS sob o paradigma da constituição do direito socioassistencial incide em questões fundamentais e substantivas para a área de gestão do trabalho. A assimilação por todos os atores envolvidos com a Política Pública de Assistência Social (gestores, servidores públicos, trabalhadores das entidades e organizações sem fins lucrativos, conselheiros, entre outros) é ainda um desafio a enfrentar.

Para a implementação do SUAS, aspectos importantes da gestão têm sido apontados como fundamentais: a descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho. O SUAS vem se consolidando, e a gestão do trabalho na Assistência Social carece de uma atenção maior devido a sua importância para a consolidação do Sistema.

Atende-se, neste momento, à reivindicação para a construção de uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS (NOB-RH/SUAS), conforme apontada na PNAS/2004.

É importante lembrar que esta Norma surge num contexto de reestruturação e requalificação do setor público no Brasil, com um decisivo investimento na máquina administrativa estatal e nos servidores públicos federais. Somente no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2006, foram admitidos mais de 200 (duzentos) novos servidores ingressantes por concurso público. Tal providência reconfigura, no âmbito federal, a área da gestão do trabalho nesse campo no setor público, com a compreensão da necessidade de propostas para a estruturação de carreiras próprias, essenciais para a consolidação das políticas sociais do MDS.

A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) apresenta as primeiras diretrizes para a política de gestão do trabalho do SUAS. Trata-se de um primeiro esforço nesta área objetivando delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais, o que não esgota as possibilidades de aprimoramento desta Norma.

As diretrizes para a gestão do trabalho pressupõem, entre outras dimensões:

- conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS; vislumbrar o desafio proposto, para esses profissionais, a partir dos compromissos dos entes federativos com os princípios e diretrizes da universalidade, equidade, descentralização político-administrativa, intersetorialidade e participação da população;
- propor estímulos e valorização desses trabalhadores;

- identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados;
- uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico-política desses agentes.

Esta Norma é um instrumento de gestão que só terá eficácia se o seu conteúdo for amplamente pactuado e assumido entre os gestores da Assistência Social e se houver adesão às suas diretrizes. Estas devem auxiliar os Conselhos de Assistência Social em relação às suas tarefas de controle social da gestão do trabalho no SUAS, e devem ser também uma referência para os trabalhadores.

A presente Norma visa, desse modo, à consolidação da Assistência Social como uma política pública e à garantia da ampla participação da sociedade civil nessa consolidação.

**PATRUS ANANIAS DE SOUSA**  
Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MÁRCIA HELENA CARVALHO LOPES**  
Secretária Executiva

**ANA LÍGIA GOMES**  
Secretária Nacional de Assistência Social

**SILVIO IUNG**  
Presidente do CNAS

## I – INTRODUÇÃO

1. Com o advento da Constituição Federal de 1988 e o conseqüente fortalecimento da Assistência Social como política de Segurança Social e, portanto, como um direito do cidadão, e a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, a discussão sobre a formulação e implementação de um sistema público descentralizado culminou na atual Política Nacional de Assistência Social, com a previsão da sua gestão por meio do SUAS, sistema que já conta com a sua própria Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, nº130, de 15 de julho de 2005.
2. Conforme consta na própria PNAS/2004, a Política de Recursos Humanos constitui eixo estruturante do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social. No entanto, é grande o desafio de estruturar este eixo do SUAS nessa política. A precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público sabidamente fragilizou a área da política de Assistência Social.
3. No material intitulado *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*, produzido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e apresentado na V Conferência Nacional de Assistência Social, a Foto 3 trata exatamente da questão referente à gestão dos trabalhadores na área da assistência social.
4. De acordo com a pesquisa, há cerca de 10.000 profissionais envolvidos com a operação da política de Assistência Social, no âmbito estadual, em todo o País. Porém, esses números não significam que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenham uma força de trabalho uniforme, em vista da grande discrepância existente entre eles, o que explica o fato de a Assistência Social nem sempre estar representada em uma pasta político-administrativa própria, estando muitas vezes vinculada a outras áreas de atuação.
5. A partir do diagnóstico realizado na pesquisa, no item *Gestão de Pessoas* na área da Assistência Social em todo o Brasil, a V Conferência deliberou algumas metas que embasam esta NOB-RH/SUAS.
6. Surge assim, a Norma Operacional Básica - NOB/RH-SUAS, após um amplo processo de discussão, aprimoramento e contribuições.
7. Tal proposta consolida os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho na área da assistência social:
  - *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 Estaduais, do Gestor do Distrito 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.*



8. Tais eixos definem o conteúdo disposto nesta Norma, considerando a realidade atual do SUAS no Brasil.
9. Temos, então, que a essência da Assistência Social, inscrita tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LOAS, na PNAS/2004 e na NOB/SUAS, está baseada na noção de direito em sua concepção mais direta, tendo, pois, caráter de universalidade. A área da gestão do trabalho adquire uma nuance especial, pois implica diretamente na qualidade dos serviços socioassistenciais. Assim, está justificada a aprovação de uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos no âmbito do SUAS.
10. Vale pontuar, assim, com relação ao eixo do financiamento, a dificuldade que ainda existe para que o orçamento da Assistência Social atenda às suas reais necessidades e expectativas legais, já que, no que tange à questão da gestão do trabalho, o mesmo deve ser arbitrado com os seguintes critérios: quantidade, qualidade, custo unitário/anual, despesas com capacitação e com os meios para a sua operacionalização.
11. Integra a NOB-RH/SUAS uma *Política de Capacitação* dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, respeitadas as diversidades regionais e locais, e fundamentada na concepção da educação permanente.
12. A criação de um Plano de Carreira, Cargos e Salários - PCCS é uma questão prioritária a ser considerada. Ele, ao contrário de promover atraso gerencial e inoperância administrativa, como alguns apregoam, “se bem estruturado e corretamente executado é uma garantia de que o trabalhador terá de vislumbrar uma vida profissional ativa, na qual a qualidade técnica e a produtividade seriam variáveis chaves para a construção de um sistema exequível” (Plano Nacional de Saúde, 2004:172/173 e PNAS/2004).
13. Quando falamos sobre a responsabilidade dos entes públicos envolvidos, é certo que uma das principais funções desse instrumento é determinar e, portanto, tornar exequíveis as ações e procedimentos que cabem a cada um dos entes das três esferas de governo. Essa responsabilização depende, no entanto, da adesão dos gestores a esta Norma, da incorporação de suas diretrizes na sua legislação e organização administrativa próprias.
14. Neste panorama, a contextualização e o papel da rede socioassistencial privada também se apresentam como de suma importância, já que grande parte dos trabalhadores da área encontra-se nas entidades e organizações de Assistência Social.
15. O eixo que trata da definição e critérios das equipes de referência responsáveis pelos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais é aquele responsável por efetivamente dimensionar tanto a carreira dos profissionais que devem integrar os quadros para atendimento na rede socioassistencial, quanto a proporção de equipes em relação ao número de potenciais usuários.
16. Sabe-se que o investimento na gestão do trabalho irá influenciar decisivamente na melhoria dos serviços socioassistenciais prestados à população. Assegurar que trabalhadores dessa área estejam incluídos com o seu processo de trabalho e com o resultado do mesmo é um caminho prático e certo para o avanço na implementação do Sistema.
17. Os princípios e diretrizes contidos na presente NOB/RH-SUAS têm por finalidade primordial estabelecer parâmetros gerais para a gestão do trabalho a ser implementada na área da Assistência Social, englobando todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e

executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social, inclusive quando se tratar de consórcios públicos e entidades e organizações da assistência social.

## **II – PRINCÍPIOS E DIRETRIZES NACIONAIS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS.**

1. A promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993, e conseqüentemente a formulação da PNAS/2004 e a construção e regulação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e da sua Norma Operacional Básica – NOB/SUAS tornam necessária a reflexão da política de gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social, visto que a mesma surge como eixo delimitador e imprescindível à qualidade da prestação de serviços da rede socioassistencial.
2. Para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS.
3. Para tanto, é imperioso que a gestão do trabalho no SUAS possua como princípios e diretrizes disposições consoantes às encontradas na legislação acima citada.
4. Neste aspecto, é importante ressaltar o caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais, fazendo-se necessária a existência de servidores públicos responsáveis por sua execução.
5. Nos serviços públicos, o preenchimento de cargos, que devem ser criados por lei, para suprir as necessidades dos serviços deve ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizadas com seus respectivos Planos de Assistência Social (Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços.
6. De acordo com as atribuições dos diferentes níveis de gestão do SUAS, definidas na NOB/SUAS, compete a cada uma delas contratar e manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por Lei, por meio de concurso público e na quantidade necessária à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais, conforme a necessidade da população e as condições de gestão de cada ente.
7. Assim, para atender aos princípios e diretrizes estabelecidos para a política de Assistência Social, a gestão do trabalho no SUAS deve ocorrer com a preocupação de estabelecer uma Política Nacional de Capacitação, fundada nos princípios da educação permanente, que promova a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, com a possibilidade de supervisão integrada, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços socioassistenciais.

8. A gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também:
- *garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da tercerização,*
  - *garantir a educação permanente dos trabalhadores,*
  - *realizar planejamento estratégico,*
  - *garantir a gestão participativa com controle social,*
  - *integrar e alimentar o sistema de informação.*

### **III – PRINCÍPIOS ÉTICOS PARA OS TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

1. A Assistência Social deve ofertar seus serviços com o conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades e da emancipação de seus usuários;
2. Os princípios éticos das respectivas profissões deverão ser considerados ao se elaborar, implantar e implementar padrões, rotinas e protocolos específicos, para normatizar e regulamentar a atuação profissional por tipo de serviço socioassistencial.
3. São princípios éticos que orientam a intervenção dos profissionais da área de assistência social:
  - a) *Defesa intransigente dos direitos socioassistenciais;*
  - b) *Compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais;*
  - c) *Promoção aos usuários do acesso a informação, garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende;*
  - d) *Proteção à privacidade dos usuários, observado o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção e resgatando sua história de vida;*
  - e) *Compromisso em garantir atenção profissional direcionada para construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade;*
  - f) *Reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social;*
  - g) *Incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção;*
  - h) *Garantia do acesso da população a política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social, ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios;*
  - i) *Devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses;*
  - j) *Contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados.*

## IV – EQUIPES DE REFERÊNCIA

Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

### PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Composição da equipe de referência dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica nos municípios:

| CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL - CRAS   |  |   |
|--|--|---|
| Pequeno Porte I  | Pequeno Porte II   | 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 de 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 nível médio   | 4 técnicos de nível médio   |

As equipes de referência para os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS devem contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo, independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

### PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

Equipe de referência para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

#### Média Complexidade:

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS é uma unidade pública que se constitui como pólo de referência, coordenador e articulador da proteção social especial de média complexidade.

| CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISÊNCIA SOCIAL - CREAS                  |   |
|---|---|
| Municípios em Gestão Inicial e Básica                               | Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais         |
| <b>Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos</b>           | <b>Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos</b>           |
| 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 (abordagem dos usuários) |
| 1 auxiliar administrativo   | 2 auxiliares administrativos  |

## Alta Complexidade

### 1) Atendimento em Pequenos Grupos (abrigo institucional, casa-lar e casa de passagem)

Equipe de referência para atendimento direto:

| PROFISSIONAL / FUNÇÃO       | ESCOLARIDADE                                | QUANTIDADE  |
|-----------------------------|---|---|
| <b>Coordenador</b>          | nível superior ou médio                     | 1 profissional referenciado para até 20 usuários acolhidos em, no máximo, 2 equipamentos  |
| <b>Cuidador</b>             | nível médio e qualificação específica       | 1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação:<br>a) 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas;<br>b) 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas..                        |
| <b>Auxiliar de Cuidador</b> | nível fundamental e qualificação específica | 1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação:<br>a) 1 auxiliar de cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas;<br>b) 1 auxiliar de cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas. |

Equipe de Referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor:

| PROFISSIONAL / FUNÇÃO    | ESCOLARIDADE   | QUANTIDADE  |
|--------------------------|----------------|---|
| <b>Assistente Social</b> | nível superior | 1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos. |
| <b>Psicólogo</b>         | nível superior | 1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos. |

### 2) Família Acolhedora

Equipe de Referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor:

| PROFISSIONAL / FUNÇÃO    | ESCOLARIDADE   | QUANTIDADE   |
|--------------------------|----------------|--|
| <b>Coordenador</b>       | nível superior | 1 profissional referenciado para até 45 usuários acolhidos.  |
| <b>Assistente Social</b> | nível superior | 1 profissional para acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e atendimento a até 15 famílias de origem dos usuários atendidos nesta modalidade. |
| <b>Psicólogo</b>         | nível superior | 1 profissional para acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e atendimento a até 15 famílias de origem dos usuários atendidos nesta modalidade. |

### 3) República

Equipe de Referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor:

| PROFISSIONAL / FUNÇÃO    | ESCOLARIDADE   | QUANTIDADE  |
|--------------------------|----------------|---|
| <b>Coordenador</b>       | nível superior | 1 profissional referenciado para até 20 usuários                                    |
| <b>Assistente Social</b> | nível superior | 1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários em até dois equipamentos. |
| <b>Psicólogo</b>         | nível superior | 1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários em até dois equipamentos. |

### 4) Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPI's.

Equipe de Referência para Atendimento Direto:

| PROFISSIONAL / FUNÇÃO  | ESCOLARIDADE            |
|--|-------------------------|
| <b>1 Coordenador</b>   | nível superior ou médio |
| <b>Cuidadores</b>  | nível médio             |
| <b>1 Assistente Social</b>   | nível superior          |
| <b>1 Psicólogo</b>   | nível superior          |
| <b>1 Profissional para desenvolvimento de atividades socioculturais.</b> | nível superior          |
| <b>Profissional de limpeza</b>   | nível fundamental       |
| <b>Profissional de alimentação</b>                                       | nível fundamental       |
| <b>Profissional de lavanderia</b>  | nível fundamental       |

## FUNÇÕES ESSENCIAIS PARA A GESTÃO DO SUAS

Para a adequada gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em cada esfera de governo, é fundamental a garantia de um quadro de referência de profissionais designados para o exercício das funções essenciais de gestão.

### Quadro de Referência das Funções Essenciais da Gestão:

| Gestão Municipal       | FUNÇÕES ESSENCIAIS  |
|------------------------|---|
|                        | Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social                                   |
|                        | Coordenação da Proteção Social Básica   |
|                        | Coordenação da Proteção Social Especial   |
|                        | Planejamento e Orçamento  |
|                        | Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social                              |
|                        | Gerenciamento dos Sistemas de Informação  |
|                        | Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios |
|                        | Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial                                  |
|                        | Gestão do Trabalho  |
|                        | Apoio às Instâncias de Deliberação  |
| <b>Gestão Estadual</b> | Gestão do Sistema Estadual de Assistência Social                                    |
|                        | Coordenação da Proteção Social Básica   |
|                        | Coordenação da Proteção Social Especial   |
|                        | Planejamento e Orçamento  |
|                        | Gerenciamento do Fundo Estadual de Assistência Social                               |
|                        | Gerenciamento dos Sistemas de Informação  |
|                        | Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios |
|                        | Cooperação Técnica / Assessoria aos Municípios                                      |
|                        | Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Assistência Social (Capacitação)        |
|                        | Apoio às Instâncias de Pactuação e Deliberação                                      |

|                       |   |
|-----------------------|---|
| <b>Gestão do DF</b>   | Gestão do Sistema de Assistência Social do DF                                       |
|                       | Coordenação da Proteção Social Básica   |
|                       | Coordenação da Proteção Social Especial   |
|                       | Planejamento e Orçamento  |
|                       | Gerenciamento do Fundo de Assistência Social do DF                                  |
|                       | Gerenciamento dos Sistemas de Informação  |
|                       | Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios |
|                       | Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Assistência Social (Capacitação)0       |
|                       | Apoio às Instâncias de Pactuação e Deliberação                                      |
| <b>Gestão Federal</b> | Gestão do Sistema Único de Assistência Social                                       |
|                       | Coordenação da Proteção Social Básica   |
|                       | Coordenação da Proteção Social Especial   |
|                       | Coordenação de Gestão de Rendas e Benefícios  |
|                       | Planejamento e Orçamento  |
|                       | Gerenciamento do Fundo Nacional de Assistência Social                               |
|                       | Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios |
|                       | Gestão dos Sistemas de Informação   |
|                       | Apoio (cooperação/assessoria) à Gestão Descentralizada do SUAS                      |
|                       | Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Assistência Social (Capacitação)        |
|                       | Apoio às Instâncias de Pactuação e Deliberação                                      |

A composição das equipes de referência dos Estados para apoio a Municípios com presença de povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, seringueiros, etc.) deve contar com profissionais com curso superior, em nível de graduação concluído em ciências sociais com habilitação em antropologia ou graduação concluída em qualquer formação, acompanhada de especialização, mestrado e/ou doutorado em antropologia.

## V – DIRETRIZES PARA A POLÍTICA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO

1. A Coordenação e o Financiamento da *Política Nacional de Capacitação* são de competência dos Governos Federal, Estadual e do Distrito federal.
2. Os Gestores Municipais deverão liberar os técnicos para participarem da capacitação sem prejuízo dos recebimentos e com as despesas correspondentes de participação de acordo com o Plano de Capacitação.
3. Os gestores federal, estaduais e do Distrito Federal devem publicar o conteúdo da capacitação e os atores que devem ser capacitados, para atender ao disposto na Resolução do CNAS que dispõe sobre o Programa Universidade para Todos - PROUNI.
4. A capacitação dos trabalhadores da área da Assistência Social deve ser promovida com a finalidade de produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública.
5. A capacitação dos trabalhadores da Assistência Social tem por fundamento a educação permanente e deve ser feita de forma:

- a) **sistemática e continuada:** por meio da elaboração e implementação de planos anuais de capacitação;
  - b) **sustentável:** com a provisão de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais adequados;
  - c) **participativa:** com o envolvimento de diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados por seus respectivos conselhos;
  - d) **nacionalizada:** com a definição de conteúdos mínimos, respeitando as diversidades e especificidades;
  - e) **descentralizada:** executada de forma regionalizada, considerando as características geográficas dessas regiões, Estados e municípios.
  - f) **avaliada e monitorada:** com suporte de um sistema informatizado e com garantia do controle social.
6. A União, os Estados e o Distrito Federal devem elaborar Planos Anuais de Capacitação, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados nos respectivos Conselhos de Assistência Social, tendo por referências:
- a) a elaboração de diagnóstico de necessidades comuns de capacitação às diversas áreas de atuação;
  - b) o conhecimento do perfil dos trabalhadores e suas competências requeridas, considerando o padrão da prestação dos serviços desejado, considerando as informações obtidas no CADSUAS;
  - c) a definição de públicos, conteúdos programáticos, metodologia, carga horária e custos;
  - d) a inclusão de conteúdos relativos aos serviços, programas, projetos, benefícios e gestão da assistência social, bem como relativos a financiamento, planos, planejamento estratégico, monitoramento, avaliação, construção de indicadores e administração pública;
  - e) a especificidade dos trabalhos desenvolvidos com comunidades remanescentes de quilombos, povos indígenas e outras;
  - f) a definição de formas de monitoramento e avaliação dos próprios planos.
7. A capacitação no âmbito do SUAS deve destinar-se a todos os atores da área da Assistência Social – gestores, trabalhadores, técnicos e administrativos, dos setores governamentais e não-governamentais integrantes da rede socioassistencial, e conselheiros.
8. A capacitação no âmbito do SUAS deve primar pelo investimento em múltiplas formas de execução, adotando instrumentos criativos e inovadores, metodologias que favoreçam a troca de experiências e tecnologias diversificadas (exemplo: ensino a distância, vídeos e teleconferências, elaboração de material didático, cartilhas, entre outros).
9. A capacitação no âmbito do SUAS deve respeitar as diversidades e especificidades regionais e locais na elaboração dos planos de capacitação, observando, entretanto, uma uniformidade em termos de conteúdo e da carga horária.
10. A capacitação no âmbito do SUAS deve adequar-se aos diferentes públicos (gestores, técnicos e conselheiros).
11. A capacitação no âmbito do SUAS deve garantir acessibilidade das pessoas com deficiência aos projetos de capacitação por meio da adoção de recursos técnicos adequados.
12. A capacitação no âmbito do SUAS deve estimular a criação de escolas de governo e parcerias com instituições de ensino, organismos governamentais e não-governamentais.



13. A capacitação no âmbito do SUAS deve estabelecer mecanismos de parcerias entre as instituições de ensino e a gestão do Sistema.
14. A capacitação no âmbito do SUAS deve procurar ampliar a discussão com os Fóruns dos diferentes segmentos das Instituições de Ensino Superior - IES, favorecendo a articulação para a construção e consolidação da *Política Nacional de Capacitação*.
15. A capacitação no âmbito do SUAS deve incentivar a produção e publicação de pesquisas acerca dos resultados das capacitações realizadas, visando a criar uma fonte de consultas e dar visibilidade às capacitações.
16. A capacitação no âmbito do SUAS deve incentivar a produção e publicação pelos trabalhadores da Assistência Social de artigos e monografias sobre a Política de Assistência Social.

## **VI – DIRETRIZES NACIONAIS PARA OS PLANOS DE CARREIRA, CARGOS E SALÁRIOS -PCCS**

Os Planos de Carreira, Cargos e Salários - PCCS deverão ser instituídos em cada esfera de governo para os trabalhadores do SUAS, da administração direta e indireta, baseados nos seguintes princípios definidos nacionalmente.

### **PRINCÍPIOS**

1. **Universalidade dos PCCS:** Os Planos de Carreira, Cargos e Salários abrangem todos os trabalhadores que participam dos processos de trabalho do SUAS, desenvolvidos pelos órgãos gestores e executores dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da Administração Pública Direta e Indireta, das três esferas de governo na área da Assistência Social.
2. **Equivalência dos cargos ou empregos:** Para efeito da elaboração dos PCCS, na área da Assistência Social, as categorias profissionais devem ser consideradas, para classificação, em grupos de cargos ou carreira única (multiprofissional), na observância da formação, da qualificação profissional e da complexidade exigidas para o desenvolvimento das atividades que, por sua vez, desdobram-se em classes, com equiparação salarial proporcional à carga horária e ao nível de escolaridade, considerando-se a rotina e a complexidade das tarefas, o nível de conhecimento e experiências exigidos, a responsabilidade pela tomada de decisões e suas conseqüências e o grau de supervisão prestada ou recebida.
3. **Concurso público como forma de acesso à carreira:** O acesso à carreira estará condicionado à aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

4. **Mobilidade do Trabalhador:** Deve ser assegurada a mobilidade dos trabalhadores do SUAS na carreira, entendida como garantia de trânsito do trabalhador do SUAS pelas diversas esferas de governo, sem perda de direitos ou da possibilidade de desenvolvimento e ascensão funcional na carreira.
5. **Adequação Funcional:** Os PCCS adequar-se-ão periodicamente às necessidades, à dinâmica e ao funcionamento do SUAS.
6. **Gestão partilhada das carreiras:** entendida como garantia da participação dos trabalhadores, através de mecanismos legitimamente constituídos, na formulação e gestão dos seus respectivos plano de carreiras.
7. **PCCS como instrumento de gestão:** entendendo-se por isto que os PCCS deverão constituir-se num instrumento gerencial de política de pessoal integrado ao planeamento e ao desenvolvimento organizacional.
8. **Educação Permanente:** significa o atendimento às necessidades de formação e qualificação sistemática e continuada dos trabalhadores do SUAS.
9. **Compromisso solidário:** compreendendo isto que os PCCS são acordos entre gestores e representantes dos trabalhadores em prol da qualidade dos serviços, do profissionalismo e da garantia pelos empregadores das condições necessárias à realização dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

## **DIRETRIZES**

1. Os Planos de Carreira, Cargos e Salários abrangem todos os trabalhadores que participam dos processos de trabalho do SUAS, desenvolvidos pelos órgãos gestores e executores dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da Administração Pública Direta e Indireta, das três esferas de governo na área da Assistência Social.
2. Os PCCS devem ser únicos, com isonomia em cada uma das esferas de governo, garantindo mecanismos regionais e locais negociados, visando à fixação de profissionais em função da garantia de acesso e equidade na oferta de serviços à população.
3. Deverão ser criadas as *Programações Pactuadas Integradas - PPI* sobre a gestão do trabalho (incluindo os trabalhadores da gestão e da execução dos serviços socioassistenciais), especialmente quanto à pactuação entre os gestores de pisos salariais regionais e fatores de diferenciação inter-regionais.
4. Quando da elaboração dos PCCS, a evolução do servidor na carreira deverá ser definida considerando-se a formação profissional, a capacitação, a titulação e a avaliação de desempenho, com indicadores e critérios objetivos (quantitativos e qualitativos), negociados entre os trabalhadores e os gestores da Assistência Social.
5. Deve ser estimulada e incentivada a aplicação destes princípios e diretrizes aos trabalhadores da Assistência Social contratados pelas entidades e organizações de Assistência Social, conveniados pelo SUAS, de modo a garantir a isonomia entre os trabalhadores públicos e privados do SUAS.

6. Os PCCS devem estimular o constante aperfeiçoamento, a qualificação e a formação profissional, no sentido de melhorar a qualidade dos serviços socioassistenciais e permitir a evolução ininterrupta dos trabalhadores do SUAS na carreira. Devem ser definidos parâmetros e/ou períodos para que os trabalhadores tenham direitos e deveres quanto às possibilidades de afastamento temporário do trabalho para realizarem a qualificação profissional dentro ou fora do País.
7. Os PCCS incluirão mecanismos legítimos de estímulo, propiciando vantagens financeiras, entre outras, aos trabalhadores com dedicação em tempo integral ou dedicação exclusiva para a realização do seu trabalho, na área de abrangência do plano.
8. Para o exercício das funções de direção, chefia e assessoramento, os cargos de livre provimento devem ser previstos e preenchidos considerando-se as atribuições do cargo e o perfil do profissional.
9. Os cargos e funções responsáveis pelos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como responsáveis pelas unidades públicas prestadoras dos serviços socioassistenciais, devem ser preenchidos por trabalhadores de carreira do SUAS, independente da esfera de governo (nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal) a que estejam vinculados.

## **VII – DIRETRIZES PARA AS ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

1. valorizar seus trabalhadores de modo a ofertar serviços com caráter público e de qualidade conforme realidade do município;
2. elaborar e executar plano de capacitação em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Capacitação;
3. viabilizar a participação de seus trabalhadores em atividades e eventos de capacitação e formação no âmbito municipal, estadual, distrital e federal na área de assistência social;
4. buscar, em parceria com o poder público, o tratamento salarial isonômico entre os trabalhadores da rede pública e da rede prestadora de serviços socioassistenciais;
5. manter atualizadas as informações sobre seus trabalhadores, disponibilizando-as aos gestores para a alimentação do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS.

## **VIII - DIRETRIZES PARA O CO-FINANCIAMENTO DA GESTÃO DO TRABALHO**

1. A Assistência Social oferta seus serviços, programas, projetos e benefícios com o conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos, com vistas a mediar o acesso dos usuários aos direitos e à mobilização social.

2. Universalizar uma política cujos serviços socioassistenciais devem ser operados por trabalhadores da assistência social que exigem investimentos para seu desenvolvimento requer estratégias específicas para as três esferas de governo.
3. Garantir, por meio de instrumentos legais, que os recursos transferidos pelo governo federal para os municípios para o co-financiamento dos serviços, programas, projetos e gestão dos benefícios permitam o pagamento da remuneração dos trabalhadores e/ou servidores públicos concursados da Assistência Social, definidos como equipe de referência nesta NOB. O estudo de custo dos serviços prestados pelas equipes de referência deve incluir a definição do percentual a ser gasto com pessoal concursado, sendo deliberado pelos conselhos.
4. O valor transferido pela União para pagamento de pessoal deverá ser referência para determinar um percentual a ser assumido por Estados e Municípios em forma de co-financiamento.
5. Revisão das diretrizes e legislação do fundo de assistência social para que possa financiar o pagamento de pessoal, conforme proposta de Projeto de Emenda Constitucional - PEC.
6. Prever recursos financeiros para a realização de estudos e pesquisas que demonstrem objetivamente a realidade dos territórios que serão abrangidos com a política institucional de assistência social.
7. Prever, em cada esfera de governo, recursos próprios nos orçamentos, especialmente para a realização de concursos públicos e para o desenvolvimento, qualificação e capacitação dos trabalhadores.
8. Assegurar uma rubrica específica na Lei Orçamentária, com a designação de Gestão do Trabalho, com recursos destinados especificamente para a garantia das condições de trabalho e para a remuneração apenas de trabalhadores concursados nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal.

## **IX – RESPONSABILIDADES E ATRIBUIÇÕES DO GESTOR FEDERAL, DOS GESTORES ESTADUAIS, DO GESTOR DO DISTRITO FEDERAL E DOS GESTORES MUNICIPAIS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS**

### **IX. 1. RESPONSABILIDADES E ATRIBUIÇÕES DO GESTOR FEDERAL**

1. Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social. Destinar recursos financeiros para a área, compor os quadros do trabalho específicos e qualificados por meio da realização de concursos públicos.
2. Criar diretriz relativa ao acompanhamento, em nível nacional, da implantação da NOB-RH/SUAS.
3. Designar, em sua estrutura administrativa, setor responsável pela gestão do trabalho no SUAS.
4. Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação, incluindo os seguintes aspectos:

- a) *quantidade de trabalhadores, por cargo, da administração direta e indireta, os cedidos de outras esferas de gestão e os terceirizados;*
  - b) *local de lotação;*
  - c) *distribuição por serviços, por base territorial, comparando-os com o tamanho da população usuária, por nível de proteção social (básica e especial de média e alta complexidade);*
  - d) *categorias profissionais e especialidades;*
  - e) *vencimentos ou salários pagos por categoria profissional ou por grupos ocupacionais, vantagens e benefícios;*
  - f) *qualificação/formação;*
  - g) *número de profissionais que compõem a Secretaria Executiva do CNAS;*
  - h) *número de profissionais que compõem a Secretaria Executiva da CIT;*
  - i) *número de profissionais que compõem equipe de monitoramento e avaliação;*
  - j) *número de profissionais que compõem a gestão do FNAS;*
  - k) *número de profissionais que compõem a equipe responsável pela capacitação;*
  - l) *número de profissionais que compõem a equipe de assessoramento aos Estados;*
  - m) *número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e avaliação do BPC;*
  - n) *número de profissionais que compõem a equipe dos sistemas de informação e monitoramento;*
  - o) *outros aspectos de interesse.*
5. Organizar e disponibilizar aos municípios, Estados e Distrito Federal um sistema informatizado sobre os trabalhadores do SUAS, configurando o *Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*, de modo a viabilizar o diagnóstico da situação do trabalho e sua gestão existente na assistência social, com atualização periódica, como um módulo do sistema de informação cadastral – CADSUAS, aplicativo da REDESUAS.
  6. Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores para a manutenção dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS.
  7. Estabelecer plano de ingresso de trabalhadores e a substituição dos profissionais terceirizados.
  8. Planejar o ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.
  9. Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente.
  10. Implementar normas e protocolos específicos, para garantir a qualidade de vida e segurança aos trabalhadores do SUAS na prestação dos serviços socioassistenciais.
  11. Fortalecer mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras, estimulando a manutenção dos servidores no serviço público e valorizando a progressão nas carreiras.
  12. Estabelecer mecanismos para realizar o reequadramento, reorganização de cargos e progressão na carreira do trabalhador no PCCS.
  13. Fortalecer, por meio de criação ou reorganização, as atuais carreiras, direcionando-as para a formulação, controle, monitoramento e avaliação da Política Pública de Assistência Social.

14. Nomear comissão paritária entre governo e representantes dos trabalhadores para a discussão e elaboração do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários, no seu âmbito de governo.
15. Instituir uma Mesa de Negociações com composição paritária entre gestores, prestadores de serviço, trabalhadores da área da assistência do setor público e do setor privado.
16. Encaminhar projeto de lei de criação do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários ao Poder Legislativo.
17. Regulamentar, em articulação com o Ministério da Educação e com outros órgãos, sob a interveniência do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, o que é “assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares”, conforme estabelecido nos artigos 10 e 11 da Lei Federal nº 11.096/05, que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, possibilitando que as instituições de ensino superior e beneficentes de assistência social possam promover ações de formação do trabalho do SUAS, incluindo estas para fins de mensuração do percentual de 20% de gratuidade exigido nas normas legais e suas atualizações.
18. Formular, coordenar, co-financiar e executar, em conjunto com a esfera estadual e distrital, a Política Nacional de Capacitação com objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, programas, projetos e benefícios, observando as peculiaridades locais, os perfis profissionais, a territorialidade e o nível de escolaridade dos trabalhadores, com base nos princípios desta NOB-RH/SUAS.
19. Destinar a capacitação a todos os atores da área da Assistência Social – gestores, trabalhadores, técnicos e administrativos, dos setores governamentais e não-governamentais integrantes da rede socioassistencial, e conselheiros.
20. Implementar a capacitação, com base nos fundamentos da educação permanente para os trabalhadores de todos os níveis de escolaridade.
21. Definir normas, padrões e rotinas para a liberação do trabalhador para participar de eventos de capacitação e aperfeiçoamento profissional.
22. Definir, em parceria com as IES, órgãos de formação profissional e entidades estudantis, a Política de Estágio Curricular obrigatório no SUAS e sua supervisão.
23. Buscar cooperação técnica e financeira junto às instituições e organismos nacionais e internacionais, visando à captação de recursos que viabilizem a implementação de processos de formação dos trabalhadores dos serviços públicos da Assistência Social.
24. Promover a articulação entre as instituições de ensino e as de fiscalização do exercício profissional dos trabalhadores da Assistência Social.
25. Garantir, em seu âmbito, o co-financiamento para a implementação da gestão do trabalho para o SUAS, sob a responsabilidade das três esferas de governo, especialmente para a implementação de PCCS e para a capacitação dos trabalhadores, necessários à implementação da Política de Assistência Social.

26. Estabelecer critérios de repasse de recursos fundo-a-fundo, como forma de incentivo aos Estados, Distrito Federal e municípios que cumprirem esta NOB-RH/SUAS em seus diversos aspectos.
27. Estabelecer de forma pactuada, na Comissão Intergestores Tripartite - CIT, requisitos, responsabilidades e incentivos referentes ao cumprimento da NOB-RH/SUAS por parte dos gestores.

## **IX.2. RESPONSABILIDADES E ATRIBUIÇÕES DOS GESTORES ESTADUAIS:**

1. Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social. Destinar recursos financeiros para a área, compor os quadros do trabalho específicos e qualificados por meio da realização de concursos públicos.
2. Criar diretriz relativa ao acompanhamento, em nível estadual, da implantação da NOB-RH/SUAS.
3. Prestar apoio técnico e assessoramento aos municípios não habilitados para que estes se habilitem no nível de gestão do SUAS para cumprimento da NOB/SUAS e da NOB-RH/SUAS.
4. Instituir, em sua estrutura administrativa, setor responsável pela gestão do trabalho no SUAS.
5. Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação, incluindo os seguintes aspectos:
  - a) *quantidade de trabalhadores, por cargo, da administração direta e indireta, os cedidos de outras esferas de gestão e os terceirizados;*
  - b) *local de lotação;*
  - c) *distribuição por serviços, por base territorial, comparando-os com o tamanho da população usuária, por nível de proteção social (básica e especial de média e alta complexidade);*
  - d) *categorias profissionais e especialidades;*
  - e) *vencimentos ou salários pagos por categoria profissional ou por grupos ocupacionais, vantagens e benefícios;*
  - f) *qualificação/formação;*
  - g) *número de profissionais que compõem a Secretaria Executiva do CEAS;*
  - h) *número de profissionais que compõem a Secretaria Executiva da CIB;*
  - i) *número de profissionais que compõem equipe de monitoramento e avaliação;*
  - j) *número de profissionais que compõem a gestão do FEAS;*
  - k) *número de profissionais que compõem a equipe responsável pela capacitação;*
  - l) *número de profissionais que compõem a equipe de assessoramento aos municípios;*
  - m) *número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e avaliação do BPC;*
  - n) *número de profissionais que compõem a equipe do sistema de informação e monitoramento;*
  - o) *outros aspectos de interesse.*

6. Contribuir com a esfera federal na definição e organização do *Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*.
7. Manter e alimentar o *Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*, de modo a viabilizar o diagnóstico, planejamento e avaliação das condições da área de gestão do trabalho para a realização dos serviços socioassistenciais, bem como seu controle social.
8. Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores para serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS.
9. Estabelecer plano de ingresso de trabalhadores e a substituição dos profissionais terceirizados.
10. Planejar o ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.
11. Realizar concurso público para contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais, observadas as normas legais vigentes.
12. Contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão e dos serviços sócio-assistenciais de média e alta complexidade definidos na NOB/SUAS.
13. Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente.
14. Implementar normas e protocolos específicos, para garantir a qualidade de vida e segurança aos trabalhadores do SUAS na prestação dos serviços socioassistenciais.
15. Fortalecer mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras, estimulando a manutenção de servidores no serviço público e valorizando a progressão nas carreiras;
16. Estabelecer mecanismos para realizar o reenquadramento, reorganização de cargos e progressão na carreira do trabalhador, no PCCS.
17. Fortalecer, por meio da criação ou reorganização, as atuais carreiras, direcionando-as, em seu âmbito, para a formulação, controle, monitoramento e avaliação da política pública de assistência social na:
  - a) *execução dos serviços de referência regional;*
  - b) *execução dos serviços socioassistenciais nos municípios não habilitados;*
  - c) *assessoramento descentralizado aos municípios, de seu âmbito, na estruturação do Sistema Municipal de Assistência Social.*
18. Garantir nos Estados que possuem Secretarias Regionais o provimento de cargos com profissionais da área da Assistência Social.
19. Nomear comissão paritária entre governo e representantes dos trabalhadores para a discussão e elaboração do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários, no seu âmbito de governo.
20. Instituir em seu âmbito uma Mesa de Negociações com composição paritária entre gestores, prestadores de serviço, trabalhadores da área da assistência do setor público e do setor privado.



21. Manter um sistema permanente de comunicação e negociação com os municípios para tratar das questões referentes a trabalhadores.
22. Encaminhar projeto de lei de criação do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários ao Poder Legislativo;
23. Formular, coordenar, co-financiar e executar, em conjunto com a esfera federal, a *Política Nacional de Capacitação*, com objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, programas, projetos e benefícios, observando as peculiaridades locais, os perfis profissionais, a territorialidade e o nível de escolaridade dos trabalhadores, com base nos princípios desta NOB-RH/SUAS.
24. Elaborar e implementar junto com os Municípios a Política Estadual de Capacitação para os trabalhadores, gestores e conselheiros da Assistência Social, com base nos princípios da educação permanente e diretrizes desta NOB, considerando aspectos das peculiaridades locais, perfis profissionais e nível de escolaridade;
25. Propiciar e viabilizar a participação das instituições de ensino superior em seu âmbito, mediante a realização de atividades conjuntas de capacitação, pesquisa e extensão, bem como de avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, especialmente nos municípios habilitados em gestão plena do SUAS.
26. Organizar centros de estudos ou outras formas de mobilização regionalizados nas unidades de assistência social, que devem ser considerados como núcleos de discussão técnica e de fomento à qualificação dos trabalhadores do SUAS.
27. Garantir o co-financiamento das ações de capacitação, juntamente com a esfera federal.
28. Acompanhar e participar, em seu âmbito, das atividades de formação e capacitação promovidas pelo Gestor Federal.
29. Definir e implantar normas, padrões e rotinas para liberação do trabalhador para participar de eventos de capacitação e aperfeiçoamento profissional em consonância com a Política Nacional de Capacitação.
30. Instituir, em seu âmbito e em consonância com as diretrizes nacionais das diferentes formações profissionais e com as leis que regulamentam as profissões, política de estágio curricular obrigatório no SUAS, com supervisão, em parceria com as instituições de ensino superior e entidades de representação estudantil, podendo esse estágio contemplar os municípios em que não haja IES.
31. Garantir, em seu âmbito, o co-financiamento para a implementação da gestão do trabalho para o SUAS, especialmente para a implementação de PCCS e para a capacitação dos trabalhadores, necessários à implementação da Política de Assistência Social.
32. Participar da definição dos critérios de repasse de recursos fundo-a-fundo, como forma de incentivo aos municípios que cumprirem esta NOB-RH/SUAS em seus diversos aspectos.
33. Estabelecer, de forma pactuada, na Comissão Intergestores Bipartite - CIB, requisitos, responsabilidades e incentivos referentes ao cumprimento da NOB-RH/SUAS, por parte dos gestores.

### **IX.2.1. INCENTIVOS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO ESTADUAL DO SUAS**

Receber recursos para implantação do Programa de Incentivo à Gestão do Trabalho no SUAS a ser regulado pelo MDS, considerando a diretriz de equidade e os indicadores constantes no item 6 das Regras de Transição.

### **IX.2.2. REQUISITOS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO ESTADUAL DO SUAS**

- a) preencher o CADSUAS;
- b) celebrar pacto de aprimoramento da gestão, com previsão de instrumentos próprios de comprovação de seu cumprimento.

### **IX.3. RESPONSABILIDADES E ATRIBUIÇÕES DO GESTOR DO DISTRITO FEDERAL**

1. Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social. Destinar recursos financeiros para a área, compor os quadros do trabalho específicos e qualificados por meio da realização de concursos públicos.
2. Criar diretriz relativa ao acompanhamento, em nível distrital, da implantação da NOB-RH/SUAS.
3. Instituir, em sua estrutura administrativa, setor responsável pela gestão do trabalho no SUAS.
4. Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação, incluindo os seguintes aspectos:
  - a) *quantidade de trabalhadores, por cargo, da administração direta e indireta, os cedidos de outras esferas de gestão e os terceirizados;*
  - b) *local de lotação;*
  - c) *distribuição por serviços, por base territorial, comparando-os com o tamanho da população usuária, por nível de proteção social (básica e especial de média e alta complexidade);*
  - d) *categorias profissionais e especialidades;*
  - e) *vencimentos ou salários pagos por categoria profissional ou por grupos ocupacionais, vantagens e benefícios;*
  - f) *qualificação/formação;*
  - g) *número de profissionais que compõem a Secretaria Executiva do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal - CAS/DF;*
  - h) *número de profissionais que compõem equipe de monitoramento e avaliação;*
  - i) *número de profissionais que compõem a gestão do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal - FAS/DF;*

- j) *número de profissionais que compõem a equipe responsável pela capacitação;*
- k) *número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e avaliação do BPC;*
- l) *número de profissionais que compõem a equipe do sistema de informação e monitoramento;*
- m) *outros aspectos de interesse.*

5. Contribuir com a esfera federal na definição e organização do *Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*.
6. Manter e alimentar o *Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*, de modo a viabilizar o diagnóstico, planejamento e avaliação das condições da área de gestão do trabalho para a realização dos serviços socioassistenciais, bem como seu controle social.
7. Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores para serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS.
8. Estabelecer plano de ingresso de trabalhadores e a substituição dos profissionais terceirizados.
9. Planejar o ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.
10. Realizar concurso público para contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais, observadas as normas legais vigentes.
11. Contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão e dos serviços sócio-assistenciais de média e alta complexidade definidos na NOB/SUAS.
12. Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente.
13. Implementar normas e protocolos específicos, para garantir a qualidade de vida e segurança aos trabalhadores do SUAS na prestação dos serviços socioassistenciais.
14. Fortalecer mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras, estimulando a manutenção de servidores no serviço público e valorizando a progressão nas carreiras.
15. Estabelecer mecanismos para realizar o reenquadramento, reorganização de cargos e progressão na carreira do trabalhador, no PCCS.
16. Fortalecer, por meio da criação ou reorganização, as atuais carreiras, direcionando-as, em seu âmbito, para a formulação, controle, monitoramento e avaliação da política pública de assistência social.
17. Nomear comissão paritária entre governo e representantes dos trabalhadores para a discussão e elaboração do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários, no seu âmbito de governo.
18. Instituir em seu âmbito uma Mesa de Negociações com composição paritária entre gestores, prestadores de serviço, trabalhadores da área da assistência do setor público e do setor privado.

19. Encaminhar projeto de lei de criação do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários ao Poder Legislativo;
20. Formular, coordenar, co-financiar e executar, em conjunto com a esfera federal, a *Política Nacional de Capacitação*, com objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, programas, projetos e benefícios, observando as peculiaridades locais, os perfis profissionais, a territorialidade e o nível de escolaridade dos trabalhadores, com base nos princípios desta NOB-RH/SUAS.
21. Elaborar e implementar a Política de Capacitação do Distrito Federal para os trabalhadores, gestores e conselheiros da Assistência Social, com base nos princípios da educação permanente e diretrizes desta NOB, considerando aspectos das peculiaridades locais, perfis profissionais e nível de escolaridade;
22. Propiciar e viabilizar a participação das instituições de ensino superior em seu âmbito, mediante a realização de atividades conjuntas de capacitação, pesquisa e extensão, bem como de avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, especialmente nos municípios habilitados em gestão plena do SUAS.
23. Organizar centros de estudos ou outras formas de mobilização nas unidades de assistência social, que devem ser considerados como núcleos de discussão técnica e de fomento à qualificação dos trabalhadores do SUAS.
24. Garantir o co-financiamento das ações de capacitação, juntamente com a esfera federal.
25. Acompanhar e participar, em seu âmbito, das atividades de formação e capacitação promovidas pelo Gestor Federal.
26. Definir e implantar normas, padrões e rotinas para liberação do trabalhador para participar de eventos de capacitação e aperfeiçoamento profissional em consonância com a Política Nacional de Capacitação.
27. Instituir, em seu âmbito e em consonância com as diretrizes nacionais das diferentes formações profissionais e com as leis que regulamentam as profissões, política de estágio curricular obrigatório no SUAS, com supervisão, em parceria com as instituições de ensino superior e entidades de representação estudantil, podendo esse estágio contemplar os municípios em que não haja IES.
28. Garantir, em seu âmbito, o co-financiamento para a implementação da gestão do trabalho para o SUAS, especialmente para a implementação de PCCS e para a capacitação dos trabalhadores, necessários à implementação da Política de Assistência Social.
29. Participar da definição dos critérios de repasse de recursos fundo-a-fundo e da definição dos requisitos, responsabilidades e incentivos referentes ao cumprimento da NOB-RH/SUAS.

### **IX.3.1. INCENTIVOS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL DO SUAS**

Receber recursos para implantação do Programa de Incentivo à Gestão do Trabalho no SUAS a ser regulado pelo MDS, considerando a diretriz de equidade e os indicadores constantes no item 6 das Regras de Transição.

### **IX.3.2. REQUISITOS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL DO SUAS**

- a) preencher o CADSUAS;
- b) celebrar pacto de aprimoramento da gestão, com previsão de instrumentos próprios de comprovação de seu cumprimento.

## **IX.4. RESPONSABILIDADES E ATRIBUIÇÕES DOS GESTORES MUNICIPAIS**

1. Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social. Destinar recursos financeiros para a área, compor os quadros do trabalho específicos e qualificados por meio da realização de concursos públicos.
2. Criar diretriz relativa ao acompanhamento, em nível municipal, da implantação da NOB-RH/SUAS.
3. Contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais.
4. Instituir e designar, em sua estrutura administrativa, setor e equipe responsável pela gestão do trabalho no SUAS.
5. Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação, incluindo os seguintes aspectos:
  - a) *quantidade de trabalhadores, por cargo, da administração direta e indireta, os cedidos de outras esferas de gestão e os terceirizados;*
  - b) *local de lotação;*
  - c) *distribuição por serviços, por base territorial, comparando-os com o tamanho da população usuária, por nível de proteção social (básica e especial de média e alta complexidade);*
  - d) *categorias profissionais e especialidades;*
  - e) *vencimentos ou salários pagos por categoria profissional ou por grupos ocupacionais, vantagens e benefícios;*
  - f) *qualificação/formação;*
  - g) *número de profissionais que compõem a Secretaria Executiva do CMAS;*
  - h) *número de profissionais que compõem equipe de monitoramento e avaliação;*
  - i) *número de profissionais que compõem a gestão do FMAS;*
  - j) *número de profissionais que compõem a equipe responsável pela capacitação;*

k) número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e assessoramento à rede conveniada.

l) número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e avaliação do BPC;

m) número de profissionais que compõem a equipe do sistema de informação e monitoramento;

n) outros aspectos de interesse.

6. Contribuir com a esfera federal, Estados e demais municípios na definição e organização do *Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*.
7. Manter e alimentar o *Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*, de modo a viabilizar o diagnóstico, planejamento e avaliação das condições da área de gestão do trabalho para a realização dos serviços socioassistenciais, bem como seu controle social.
8. Aplicar o *Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*, em sua base territorial, considerando também entidades/organizações de assistência social e os serviços, programas, projetos e benefícios existentes.
9. Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores para a implementação do respectivo Plano Municipal de Assistência Social para a manutenção da estrutura gestora do SUAS.
10. Estabelecer plano de ingresso de trabalhadores e a substituição dos profissionais terceirizados.
11. Realizar concurso público para contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais, observadas as normas legais vigentes.
12. Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente.
13. Implementar normas e protocolos específicos, para garantir a qualidade de vida e segurança aos trabalhadores do SUAS na prestação dos serviços socioassistenciais.
14. Nomear comissão paritária entre governo e representantes dos trabalhadores para a discussão e elaboração do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários, no seu âmbito de governo.
15. Encaminhar projeto de lei de criação do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários ao Poder Legislativo.
16. Participar na formulação e execução da *Política Nacional de Capacitação* preconizada na competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, com objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, programas, projetos e benefícios, observando as peculiaridades locais, os perfis profissionais, a territorialidade e o nível de escolaridade dos trabalhadores, com base nos princípios desta NOB-RH/SUAS.
17. Elaborar e implementar, junto aos dirigentes de órgãos da estrutura gestora municipal do SUAS e coordenadores dos serviços socioassistenciais, um Plano Municipal de Capacitação para os trabalhadores, os coordenadores de serviços, os conselheiros municipais, regionais e/ou locais de assistência social, com base nos fundamentos da educação permanente e nos princípios e diretrizes constantes nesta Norma, sendo deliberados pelos respectivos conselhos.

18. Acompanhar e participar das atividades de formação e capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidas pelos gestores federal e estaduais.
19. Definir e implantar normas, padrões e rotinas para liberação do trabalhador para participar de eventos de capacitação e aperfeiçoamento profissional em consonância com a Política Nacional de Capacitação.
20. Instituir, em seu âmbito e em consonância com as diretrizes nacionais das diferentes formações profissionais e com as leis que regulamentam as profissões, política de estágio curricular obrigatório no SUAS, com supervisão, em parceria com as instituições de ensino superior e entidades de representação estudantil, buscando fundamentalmente o apoio e cooperação de seu Estado.
21. Garantir, em seu âmbito, o co-financiamento para a implementação da gestão do trabalho para o SUAS, especialmente para a implementação de PCCS e para a capacitação dos trabalhadores, necessários à implementação da Política de Assistência Social.

#### **IX.4.1. PARA OS MUNICÍPIOS EM GESTÃO BÁSICA.**

Além das responsabilidades e atribuições comuns à gestão municipal citadas no item anterior, os municípios em gestão básica deverão:

1. Planejar o ingresso de pessoal com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.
2. Instituir em seu âmbito uma Mesa de Negociações com composição paritária entre gestores, prestadores de serviços, trabalhadores da área da assistência do setor público e do setor privado.
3. Estabelecer mecanismos para realizar o reenquadramento, reorganização de cargos e progressão na carreira do trabalhador, no PCCS.
4. Organizar centros de estudos ou outras formas de mobilização regionalizados nas unidades de assistência social, que devem ser considerados como núcleos de discussão técnica e de fomento a qualificação dos trabalhadores no SUAS.
5. Participar da definição dos critérios de repasse de recursos fundo-a-fundo e da definição dos requisitos, responsabilidades e incentivos referentes ao cumprimento da NOB-RH/SUAS.

#### **IX.4.2. PARA OS MUNICÍPIOS EM GESTÃO PLENA.**

Além das responsabilidades e atribuições comuns à gestão municipal citadas no item anterior, os municípios em gestão plena deverão:

1. Fortalecer mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras, estimulando a manutenção de servidores no serviço público e valorizando a progressão nas carreiras.
2. Planejar o ingresso de pessoal com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.
3. Instituir em seu âmbito uma Mesa de Negociações com composição paritária entre gestores, prestadores de serviços, trabalhadores da área da assistência do setor público e do setor privado.
4. Estabelecer mecanismos para realizar o reenquadramento, reorganização de cargos e progressão na carreira do trabalhador, no PCCS.
5. Fortalecer, por meio da criação ou reorganização, as atuais carreiras, direcionando-as, em seu âmbito, para a formulação, controle, monitoramento e avaliação da política pública de assistência social.
6. Propiciar e viabilizar a participação das instituições de ensino superior, em seu âmbito, mediante a realização de atividades conjuntas de capacitação, pesquisa e extensão, bem como de avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.
7. Organizar centros de estudos ou outras formas de mobilização regionalizados nas unidades de assistência social, que devem ser considerados como núcleos de discussão técnica e de fomento à qualificação dos trabalhadores no SUAS.
8. Participar da definição dos critérios de repasse de recursos fundo-a-fundo e da definição dos requisitos, responsabilidades e incentivos referentes ao cumprimento da NOB-RH/SUAS.

#### **IX.4.3. INCENTIVOS PARA MUNICÍPIOS EM GESTÃO BÁSICA E PLENA**

Receber recursos para implantação do Programa de Incentivo à Gestão do Trabalho no SUAS, a ser regulado pelo MDS, considerando a diretriz de equidade e os indicadores constantes no item 6 das Regras de Transição.

#### **IX.4.4. REQUISITOS PARA MUNICÍPIOS EM GESTÃO BÁSICA E PLENA**

- a) Preencher o CADSUAS;
- b) Apresentar Plano para Qualificação (enfrentamento dos principais problemas identificados na área de gestão do trabalho) e Estruturação (programa/ações como aquisição de bens visando à melhoria das condições de trabalho), aprovado pelo CMAS e pactuado na CIB.

### **X - ORGANIZAÇÃO DE CADASTRO NACIONAL DE TRABALHADORES DO SUAS – MÓDULO CADSUAS**

1. Instituir e regular o Cadastro Nacional que configurará a base de dados sobre os trabalhadores do SUAS como módulo do sistema de informação cadastral do SUAS – CADSUAS, aplicativo da REDE SUAS.



2. O Cadastro Nacional deverá ser composto pelas informações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando à identificação e qualificação dos profissionais de todos os níveis de escolaridade que atuam nos serviços, benefícios e gestão da Assistência Social.
3. Esse banco de dados deverá ser atualizado sistematicamente e regido por fluxo determinado em regulação específica e será utilizado para subsidiar o planejamento, a gerência, a administração e a avaliação do Sistema, bem como as ações ligadas ao desenvolvimento profissional dos trabalhadores, a gestão dos trabalhadores e ao controle social.

## **XI - CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS**

Uma das diretrizes da organização da Assistência Social é a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle dos serviços socioassistenciais em todos os níveis de governo. A participação popular pelo controle social é um das características do Estado Democrático de Direito, no qual a população, mesmo após a escolha de seus representantes pelo voto, possui o objetivo de acompanhar, contribuir e fiscalizar a ação do agente público, visando à maior efetividade dos direitos fundamentais.

1. A implementação das discussões e deliberações das instâncias de controle social do SUAS, sobre a Gestão do Trabalho, objetivam impactar na qualidade dos serviços socioassistenciais e do acesso do usuário a esses.
2. A fiscalização do exercício profissional e a regulamentação das condições técnicas e éticas do trabalho das profissões regulamentadas cabem aos Conselhos Federais e Regionais respectivos. Essa fiscalização, diferentemente da realizada pelos sindicatos, não se detém nos direitos trabalhistas, mas no cumprimento das competências e atribuições privativas dos profissionais, bem como na garantia das condições necessárias ao exercício profissional pelos empregadores, sejam eles públicos ou privados.
3. A ampliação do debate com a população sobre Controle Social, garantindo a participação de todas as entidades representativas.
4. Deverão ser constituídas, no âmbito dos Conselhos de Assistência Social, estaduais, do Distrito Federal e municipais, comissões paritárias entre governo e sociedade civil para tratar da gestão do trabalho, visando a acompanhar a implementação das deliberações dos Conselhos acerca dos trabalhadores no SUAS, na respectiva instância de governo.
5. As representações de trabalhadores e de entidades ou organizações de Assistência Social conveniadas podem propor uma agenda de discussão e ações ao Plenário dos respectivos Conselhos de Assistência Social.
6. Deverão ser criados espaços de debate e formulação de propostas, bem como organizados Seminários Nacionais, Estaduais, Regionais e locais do trabalho para aprofundamento e revisão da NOB-RH/SUAS, em especial nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social.

7. Implementar a gestão colegiada e participativa no SUAS, como forma de democratizar as relações de trabalho e incorporar o conhecimento obtido pelos trabalhadores, no exercício da sua profissão e no cotidiano dos serviços.
8. Os Conselhos de Assistência Social deverão acolher, deliberar e encaminhar resultados de apuração de denúncias dos usuários do SUAS, quanto à baixa resolutividade de serviços, maus-tratos aos usuários e negligência gerada por atos próprios dos trabalhadores, gestores e prestadores de serviços socioassistenciais, estimulando a criação de Ouvidorias.

## **XII – REGRAS DE TRANSIÇÃO**

A aprovação desta NOB/RH-SUAS pelo CNAS enseja a adoção de um conjunto de medidas mediante planejamento estratégico do processo de implementação da mesma. Portanto, faz-se necessária uma agenda de prioridades entre a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e a Comissão Intergestores Tripartite - CIT, contemplando medidas de ordem regulatória, bem como medidas de ordem operacional, as quais deverão ser articuladas e objetivadas em um conjunto de iniciativas, no âmbito do SUAS, sendo:

1. Criação de comissão técnica para elaboração de proposta legislativa, no período de 180 dias, que autorize o pagamento dos trabalhadores do SUAS referido no Eixo VIII, item 3, das “Diretrizes para o Co-Financiamento da Gestão do Trabalho”.
2. O Governo Federal, em parceria com instituições de ensino, escolas de governo ou similares e organizações não governamentais elaborará a *Política Nacional de Capacitação* que dará diretrizes para o *Plano Nacional de Capacitação*.
3. Constituição de comissão de elaboração da proposta para instituição dos PCCS do SUAS, pelo gestor federal, composta de forma paritária, por representantes dos gestores das três esferas de governo, entidades de trabalhadores, conselhos de categorias profissionais e representantes da rede socioassistencial complementar, com as seguintes atribuições:
  - a) *Elaboração de diretrizes nacionais, conceitos gerais e fundamentais que nortearão os PCCS e seu processo de implantação e implementação;*
  - b) *Identificação dos profissionais e das carreiras que compõem o SUAS, definindo formação, perfil e aquisições a serem garantidas aos usuários;*
  - c) *Relação e detalhamento dos itens que compõem os PCCS das três esferas de governo, e, no caso dos municípios, considerar porte e capacidade de gestão dos mesmos;*
  - d) *Proposição de regras e prazos para implantação dos PCCS;*
  - e) *Proposição e critérios de remuneração, evolução salarial, progressão e promoção funcional;*
  - f) *Elaboração de propostas que viabilizem o financiamento compartilhado entre as três esferas de governo para implementação dos PCCS, incluindo o estudo do percentual a ser gasto com pagamento de pessoal a partir da referência do valor transferido pela*

*União, conforme Eixo VIII, item 3, “Diretrizes para o Co-Financiamento da Gestão do Trabalho”, desta NOB.*

4. Instalação de grupo de trabalho com a participação de universidades, órgãos de formação profissional e de entidades de representação estudantil para redação de proposta de Plano de Estágio Curricular obrigatório no âmbito do SUAS, no período de 12 meses.
5. Constituição de grupo de trabalho no âmbito da CIT, num período de 180 dias, para realizar estudos referentes à regulamentação dos serviços por eixo de proteção, aos custos de serviços/ações e à definição dos elementos de despesa respectivos, a serem adotados como parâmetros para o estabelecimento do co-financiamento.
6. Os critérios para distribuição de recursos na implantação desta NOB devem ser equânimes, considerando para maior volume de recursos: menor capacidade fiscal, concentração econômica menor, mercado de trabalho menos dinâmico, rede instalada e complexidade das ações e serviços instalados, indicadores de vulnerabilidade e/ou risco social mais elevados e aspectos relacionados à gestão, como: concurso público, servidores públicos contratados, implantação de PCCS, progressividade salarial e investimentos em qualificação dos trabalhadores e procedimentos de desprecarização do trabalho.

### **XIII – CONCEITOS BÁSICOS**

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO:** é a apuração do desempenho efetivo do trabalhador, levando em consideração o desempenho individual e da equipe, a análise institucional, as condições de trabalho que são oferecidas, sua adaptação ao cargo, a oferta de possibilidades de desenvolvimento e de ascensão na carreira e os vencimentos ou salários que auferem.

**EDUCAÇÃO PERMANENTE:** constitui-se no processo de permanente aquisição de informações pelo trabalhador, de todo e qualquer conhecimento, por meio de escolarização formal ou não formal, de vivências, de experiências laborais e emocionais, no âmbito institucional ou fora dele. Compreende a formação profissional, a qualificação, a requalificação, a especialização, o aperfeiçoamento e a atualização. Tem o objetivo de melhorar e ampliar a capacidade laboral do trabalhador, em função de suas necessidades individuais, da equipe de trabalho e da instituição em que trabalha, das necessidades dos usuários e da demanda social.

**CONTROLE SOCIAL:** é a participação efetiva da sociedade organizada (Conferências de Assistência Social, Conselhos de Assistência Social e Fóruns) na definição, planejamento, implementação e avaliação da Política Pública. No âmbito do SUAS, o controle social é fundamental para a sua implementação, devendo ser extensivo à gestão do trabalho.

**DESCENTRALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:** é a transferência da gerência, da execução de ações e da prestação de serviços para instâncias de gestão e decisão mais próximas dos usuários e beneficiários. Segundo o artigo 11 da LOAS, a descentralização indica que as ações das três esferas de governo devem ser realizadas de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas às esferas estaduais e municipais.

**DESENVOLVIMENTO DO TRABALHADOR PARA O SUAS:** para efeitos desta NOB, entendem-se como “desenvolvimento do trabalhador” as atitudes, circunstâncias, ações e eventos que assegurem ao trabalhador o crescimento profissional e laboral que possibilite o pleno

desenvolvimento humano, a sua satisfação com o trabalho, o reconhecimento, a responsabilização com compromissos pelos direitos de cidadania da população e a prestação de serviços com acolhimento e qualidade à população usuária do Sistema.

**EMPREGADORES DO SUAS:** são os gestores públicos dos serviços de assistência social e as entidades e organizações de assistência social que atuam no SUAS.

**ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:** são aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos, de acordo com a Resolução CNAS nº 191, de 10 de novembro de 2005.

**FAMÍLIA REFERENCIADA:** é aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados. A unidade de medida “família referenciada” é adotada para atender situações isoladas e eventuais relativas a famílias que não estejam em agregados territoriais atendidos em caráter permanente, mas que demandam do ente público proteção social.

**FNAS:** Fundo Nacional de Assistência Social – é a instância, no âmbito da União Federal, na qual são alocados os recursos destinados ao financiamento da política de assistência social, destacados na LOAS como benefícios, serviços, programas e projetos, conforme o artigo 28 da LOAS, regulado pelo Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995.

**GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS:** para efeitos desta NOB, considera-se Gestão do Trabalho no SUAS a gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, entre outros aspectos.

**LOAS:** Lei Orgânica de Assistência Social - Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993.

**MUNICÍPIOS EM NÍVEL DE GESTÃO INICIAL:** são aqueles que não se habilitaram aos outros dois níveis de gestão previstos – a básica e plena – e, portanto, devem receber recursos da União conforme série histórica, transformados em Piso Básico de Transição e Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, conforme critérios definidos na NOB/SUAS. Os municípios que se habilitam em gestão inicial configuram-se como aqueles que cumprem os requisitos anteriores a NOB- SUAS, ou seja, comprovam a criação de conselho, fundo municipal e a elaboração de plano de assistência social. As responsabilidades nesse nível de gestão referem-se a quatro atividades: municiar com dados a rede SUAS; inserir as famílias mais vulneráveis no cadastro único (Lei 10.836/04); preencher o plano de ação no SUASWeb e apresentar p relatório de gestão. Como se pode perceber, a gestão inicial parte do patamar estabelecido na Loas, ou seja, das condições mínimas para entrar no sistema descentralizado e participativo.

**MUNICÍPIOS EM NÍVEL DE GESTÃO BÁSICA:** são aqueles que assumem a gestão da proteção básica na Assistência Social, devendo a gestão prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, responsabilizando-se pela oferta de benefícios, programas, projetos e serviços sócio-assistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território. A gestão básica implica importante avanço no desenho do sistema. Entre as exigências destacam-se a existência de CRAS (em número e capacidade de acordo com o porte do município), a realização de diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social e a manutenção de secretaria executiva no conselho de assistência

social. Essas três condições revelam a importância para o SUAS de que haja equipamento próprio de referência nos territórios de vulnerabilidade e risco social, ao mesmo tempo em que se exige da instância de controle social, especificamente do conselho, suporte técnico mínimo para possibilitar sua atuação.

**MUNICÍPIOS EM NÍVEL DE GESTÃO PLENA:** são aqueles que possuem a gestão total das ações da Assistência Social, sejam elas financiadas pelo FNAS, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social. Na gestão plena ampliam-se os pré-requisitos da gestão inicial e básica, são extremamente importantes a presença de um sistema municipal de monitoramento e avaliação, a capacidade de atuar na proteção social especial de alta complexidade, contar com gestor do fundo lotado no órgão responsável pela assistência social e ter uma política de recursos humanos com carreira para servidores públicos.

**NOB:** é o instrumento normativo que definirá o modo de operacionalizar os preceitos da legislação que rege o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

**NOB/RH-SUAS:** instrumento normativo responsável pela definição de diretrizes e responsabilidades no âmbito da política do trabalho na área da assistência social. O mesmo está previsto como Meta 2 na Deliberação da V Conferência Nacional da Assistência Social, a seguir descrita: “Construir e implementar a política de gestão de pessoas, mediante a elaboração e aprovação de Norma Operacional Básica específica e criação de plano de carreira, cargos e salários, com a participação dos trabalhadores sociais e suas entidades de classes representativas”.

**ORGANIZAÇÕES DE TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL:** são todas as formas de organização de trabalhadores do setor como: associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único da Assistência Social. (Resolução CNAS nº 23, de 16 de fevereiro de 2006).

**PNAS:** Política Nacional de Assistência Social - Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.

**TRABALHADORES:** é a expressão utilizada, normalmente, para designar e especificar os trabalhadores, em relação a outros recursos necessários ao desenvolvimento de uma ação, uma operação, um projeto, um serviço, etc., tais como os recursos físicos, recursos materiais, recursos financeiros, dentre outros.

**SUAS:** Sistema Único de Assistência Social - é um sistema público com comando único, descentralizado, não-contributivo que organiza e normatiza a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva da universalização dos direitos, regulando em todo o território nacional as ações sócio-assistenciais.

**TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL:** são todos aqueles que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na LOAS, na PNAS e no SUAS, inclusive quando se tratar de consórcios intermunicipais e entidades e organizações da assistência social.

**VÍNCULO DE TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO:** é aquele baseado na forma estatutária prevista no artigo 37 da Constituição Federal, com ingresso por concurso público.

#### **XIV - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. Brasília: 405 p. – (Série textos básicos; nº 25).

BRASIL (1993). Presidência da República. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Lei nº 7.742, de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL (2004). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS) - Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL (2005). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. NOB/SUAS - Resolução do CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, publicada no DOU. Brasília.

BRASIL (2003). Ministério de Assistência Social, Relatório de Pesquisa LOAS + 10: Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal” - MAS/CNAS. Coord. Prof<sup>ª</sup>. Ivanete Boschetti. Brasília.

BRASIL (2001). Ministério da Previdência e Assistência Social. III Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília.

BRASIL (2003). Ministério de Assistência Social. IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília.

BRASIL (2005). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília.

BRASIL (2005). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. “Proposta ao MDS-DGS, como contribuição ao trabalho de Consultoria em Gestão descentralizada do SUAS”. Elaborado em outubro/2005 pela Consultora Maria Ângela Rocha Pereira.

BRASIL (2005). Conselho Nacional de Assistência Social. “Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS” – Conselho Nacional de Assistência Social – material apresentado na V Conferência Nacional de Assistência Social.

BRASIL (2005). Conselho Nacional de Assistência Social. “Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social”.

BRASIL (2007). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Cadernos SUAS. Nº 2. Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estados. Brasília: MDS; São Paulo: IEE/ PUC-SP.

BRASIL (2005). Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Princípios e Diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUS (NOB/RH-SUS). 3ª ed. rev. atual. – Brasília: Ministério da Saúde.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org). Assistentes Sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional. CFESS: Brasília, 2005.

INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS - IEE/PUC-SP. Diretrizes Para Elaboração de Planos Municipais de Assistência Social, Série Programas e Serviços de Assistência Social. São Paulo: PUCSP, 1998.

MARANHÃO (2005). Conselho Estadual de Assistência Social. “A Construção de uma Política do trabalho da área de Assistência Social no Maranhão”. Texto apresentado na V Conferência Estadual de Assistência Social, pela Assessora da Fundação Municipal da Criança e Assistência Social, Maria de Jesus Bonfim de Carvalho.

Oficina Nacional para Construção da Política Nacional de Capacitação para a Assistência Social. Documento síntese de proposições, MDS/SNAS, Brasília, novembro de 2004.

RIO GRANDE DO SUL (1998). Tese de Mestrado em Administração Pública na Universidade Federal do Rio Grande do Sul: “A área social em crise e a Crise de Gestão na Área Social no Rio Grande do Sul: um estudo sobre a FGTAS”, apresentada por Rebel Zambrano Machado – Orientador: Professor Doutor Carlos Nelson dos Reis e Co-Orientador: Professora Doutora Marília Costa Morosini.

### **CONTRIBUIÇÕES À VERSÃO PRELIMINAR DA NOB-RH/SUAS**

Associação dos Municípios da Região do Contestado/ SC  
Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina/ SC  
Comissão de Ciências da Família e Educação do Consumidor do Conselho Regional de Economistas Domésticos da Região Norte e Nordeste  
Comissão Intergestores Bipartite - CIB/ RS  
Conselho de Assistência Social do Distrito Federal/ DF  
Conselho Estadual de Assistência Social da Bahia/ BA  
Conselho Estadual de Assistência Social de Alagoas/ AL  
Conselho Estadual de Assistência Social de Pernambuco/ PE  
Conselho Estadual de Assistência Social de Sergipe/ SE  
Conselho Estadual de Assistência Social do Amapá/ AP  
Conselho Estadual de Assistência Social do Tocantins/ TO  
Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará/ CE  
Conselho Estadual de Assistência Social do Maranhão/ MA  
Conselho Estadual de Assistência Social do Acre/ AC  
Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul/ RS  
Conselho Federal de Serviço Social/ CFESS  
Conselho Federal de Psicologia/ DF  
Conselho Municipal de Assistência Social de Alegrete/ RS  
Conselho Municipal de Assistência Social de Altinópolis/ SP  
Conselho Municipal de Assistência Social de Bela Cruz/ CE  
Conselho Municipal de Assistência Social de Brasil Novo/ PA  
Conselho Municipal de Assistência Social de Campo do Meio/ MG  
Conselho Municipal de Assistência Social de Campo Grande/ MS  
Conselho Municipal de Assistência Social de Cangaçu/ RS  
Conselho Municipal de Assistência Social de Capela Nova/ MG  
Conselho Municipal de Assistência Social de Concórdia/ SC  
Conselho Municipal de Assistência Social de Floresta/ PE  
Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/ SP  
Conselho Municipal de Assistência Social de Indaiaporã/ SP  
Conselho Municipal de Assistência Social de Itapagipe/ MG  
Conselho Municipal de Assistência Social de Itaperuna/ RJ

Conselho Municipal de Assistência Social de Itapiúna/ CE  
Conselho Municipal de Assistência Social de Jacutinga/ MG  
Conselho Municipal de Assistência Social de Livramento de Nossa Senhora/ BA  
Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/ PR  
Conselho Municipal de Assistência Social de Mãe do Rio/ PA  
Conselho Municipal de Assistência Social de Mendes/ RJ  
Conselho Municipal de Assistência Social de Mogi Mirim/ SP  
Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói/ RJ  
Conselho Municipal de Assistência Social de Pacoti/ CE  
Conselho Municipal de Assistência Social de Palmeira/ SC  
Conselho Municipal de Assistência Social de Parelhas/ RN  
Conselho Municipal de Assistência Social de Penápolis/ SP  
Conselho Municipal de Assistência Social de Poranga/ CE  
Conselho Municipal de Assistência Social de Prados/ MG  
Conselho Municipal de Assistência Social de Sabinópolis/ MG  
Conselho Municipal de Assistência Social de Santa Isabel/ SP  
Conselho Municipal de Assistência Social de Santa Luzia/ MG  
Conselho Municipal de Assistência Social de Santa Rita de Cássia/ BA  
Conselho Municipal de Assistência Social de Santa Rita do Sapucaí/ MG  
Conselho Municipal de Assistência Social de Santa Teresa/ ES  
Conselho Municipal de Assistência Social de Santo Anastácio/ SP  
Conselho Municipal de Assistência Social de Santo André/ SP  
Conselho Municipal de Assistência Social de São João do Polêsine/ RS  
Conselho Municipal de Assistência Social de São José do Rio Preto/ SP  
Conselho Municipal de Assistência Social de São Miguel de Taipu/ PB  
Conselho Municipal de Assistência Social de Solonopole/ CE  
Conselho Municipal de Assistência Social de Tamboril/ CE  
Conselho Municipal de Assistência Social de Timbó/ SC  
Conselho Municipal de Assistência Social de Turvolândia/ MG  
Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro/ RJ  
Conselho Nacional de Assistência Social/ CNAS  
Conselho Regional de Serviço Social – CRESS/ DF  
Encontro Municipal com Trabalhadores de Assistência Social/ CE  
Encontro Regional de Coordenadores de CRAS/ MG  
Fórum Mineiro de Assistência Social/ MG  
Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social - FONSEAS  
Fórum Popular em Defesa da Assistência Social/ RJ  
Frente Paulista de Municípios/ SP  
Promotoria de Justiça de Estrela do Sul/ MG  
Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social de Palmas/ TO  
Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social de Curitiba/ PR  
Secretaria Municipal de Acopiara/ CE  
Secretaria Municipal de Batatais/ SP  
Secretaria Municipal de Baturité/ CE  
Secretaria Municipal de Cachoeira da Prata/ MG  
Secretaria Municipal de Carapicuíba/ SP  
Secretaria Municipal de Cariús/ CE  
Secretaria Municipal de Codó/ MA  
Secretaria Municipal de Guairá/ SP  
Secretaria Municipal de Indaiatuba/ SP  
Secretaria Municipal de Jequeri/ MG  
Secretaria Municipal de Natal/ RN



Secretaria Municipal de Ponta Porã/ MS  
Secretaria Municipal de Ponte Nova/ MG  
Secretaria Municipal de São João da Lagoa/ MG  
Secretaria Municipal de São José do Cedro/ SC  
Secretaria Municipal de Tarrafas/ CE  
Secretaria Municipal de Tubarão/ SC  
Secretaria Municipal de Ubarana/ SP  
Secretaria Municipal de Uruburetama/ CE  
Secretaria Municipal de Votuporanga/ SP  
União Regional dos Conselhos Municipais de Assistência Social/ MG

**Agradecimentos às colaborações de:**

Henrique Antunes Vitalino – Ministério da Saúde  
José Aparecido Ribeiro – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - Ipea  
Jorge Abrahão de Castro - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - Ipea  
João Paulo Bachur - Ministério da Educação  
Lea Lúcio Cecílio Braga – Prefeitura de Belo Horizonte  
Tatiana Bello Djrdjrjan – Consultora

**GT NOB/RH-SUAS – Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**

Carlos Rogério de C. Nunes – Coordenador  
Ivanete Salete Boschetti  
José Carlos Aguilera  
Luis Antônio Tauffer Padilha  
Marcelo Garcia  
Simone Aparecida Albuquerque

**Câmara Técnica NOB/RH-SUAS da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)**

Carolina Gabas Stuchi – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Cely Maria Auxiliadora Barros Almeida - CONGEMAS  
Charles Roberto Pranke - CONGEMAS  
Denise Ratmann Arruda Colin - FONSEAS  
Jussara Silva - FONSEAS  
Paulo Antonio Gomes Dantas - CONGEMAS.  
Renato Francisco dos Santos Paula - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Simone Aparecida Albuquerque – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Valdete de Barros Martins - FONSEAS

**Técnicos Participantes do processo de elaboração da NOB/RH-SUAS (MDS)**

Adriane Tomazelli Dias  
Aidê Cançado Almeida  
Alessandra Lopes Gadiolli  
Ana Angélica Campelo de Albuquerque  
Carolina Gabas Stuchi  
Daniela Munguba Cardoso  
Denise Suchara  
Deusina Lopes da Cruz  
Ieda Rebelo Nasser  
Gardênia Aparecida Scapim Machado  
Graciela Renata Ribeiro  
Helena Ferreira de Lima

Jaime Rabelo Adriano  
Jose Ferreira da Crus  
Julia Galiza de Oliveira  
Juliana Maria Fernandes Pereira  
Márcia Maria Biondi Pinheiro  
Maria Auxiliadora Pereira  
Maria das Dores Silva  
Maria de Fátima Souza  
Marlene de Jesus Silva Santos  
Maria José de Freitas  
Marlene de Fátima Azevedo Silva  
Patrícia Souza de Marco  
Renato Francisco dos Santos Paula  
Solange Stela Serra Martins

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)