

## ARTIGO

# Gestão do trabalho: equipes do Suas no contexto neoliberal

Work management: SUAS teams in the neoliberal context

Alene Silva da Rosa\*

Gleny Terezinha Duro Guimarães\*\*

Solange Emilene Berwing\*\*\*

**Resumo** – O presente artigo tem o objetivo de analisar os impactos sofridos na composição das equipes de trabalho do SUAS para operacionalização da gestão do trabalho, tendo como contexto o período de transição de governo, decorrente do impeachment da presidenta Dilma Rousseff. O aporte teórico é o materialismo histórico aplicado a uma pesquisa documental do tipo exploratório, com base nos dados do Censo SUAS. Foi realizado um recorte nas equipes de trabalho que compõem o quadro de profissionais da assistência social em três cidades do Estado do Rio Grande do Sul. Conclui que o projeto neoliberal se estende as políticas sociais, não apenas privatizando-as e ocasionando a mercadorização dos direitos sociais, mas também precarizando as relações de trabalho, os vínculos trabalhistas e, por conseguinte, reverberando no atendimento às necessidades da população que busca os serviços da política de assistência social.

\* Secretaria Municipal de Educação de Viamão/RS, Brasil. E-mail: alenesilva@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7624-291X>.

\*\* Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: gleny@pucrs.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7465-1330>.

\*\*\* Universidade Federal do Pampa (Unipampa/São Borja), São Borja, RS, Brasil. E-mail: solangeberwig@unipampa.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6964-044X>.

DOI: 10.12957/rep.2022.68580

Recebido em 04 de outubro de 2020.

Aprovado para publicação em 10 de janeiro de 2022.



A Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

**Palavras-chave:** política de assistência social; SUAS; gestão do trabalho; Cras.

**Abstract** – This article aims to analyze the impacts suffered in the composition of the SUAS (Unified Social Assistance System) work teams for the operationalization of work management, in the context of the period of government transition, after the impeachment of President Dilma Rousseff. The theoretical framework comes from historical materialism applied to an exploratory documentary research, based on data from the SUAS Census. A sample was taken from work teams that make up the staff of social assistance professionals in three cities in the state of Rio Grande do Sul. It concludes that the neoliberal government project extends to social policies, not only privatizing them and causing the commodification of social rights, but also increasing the precariousness of work relationships and labor ties, ultimately reverberating on the capacity to meet the needs of the population that seeks the services of the social assistance policy.

**Keywords:** social assistance policy; Unified Social Assistance System; work management; Social Assistance Reference Center.

## **Introdução**

Consideramos como avanços as conquistas no campo dos direitos sociais, advindas do processo de redemocratização brasileira, através da promulgação da “Constituição Cidadã” em 1988. Porém, corroboramos com a afirmação de Boschetti e Teixeira (2019), de que desde o seu cerne esses avanços foram implodidos pelas políticas contrarreformistas dos governos neoliberais que assumiram o Brasil desde os anos 1990, entre estes, os de Lula e Dilma, ainda que em algumas medidas tenham melhorado parcialmente a vida de parcelas da classe trabalhadora. A respeito desta política neoliberal, Dardot e Laval (2016, p. 190) irão pontuar que “tem como principal característica o fato de alterar radicalmente o modo de exercício do poder governamental, e também revelam uma subordinação a certo tipo de racionalidade política e social articulada à globalização e à financeirização do capitalismo”.

É nesse contexto que a política de assistência social trilha o seu caminho, resistindo a um processo agressivo de ataques e desmontes dos direitos sociais (privatizações e mercadorização), de políticas de ajuste fiscal e de parco financiamento das políticas sociais, além de enfrentar seus próprios fantasmas, tais como superar os traços conservadores e assistencialistas que a acompanham no seu percurso histórico; se afirmar enquanto direito social e política pública; bem como desvincular-se da centralidade e exclusividade que lhe é dada no combate à pobreza e à desigualdade social. Essas questões impactam profundamente a sua execução e gestão, como trataremos ao longo do texto.

Com vistas a subsidiar o debate sobre estas áreas no contexto de transição de governo, decorrente do *impeachment* da então presidenta Dilma

Rousseff (em setembro de 2016), para o de Michel Temer (set. 2016/dez. 2018), este artigo busca apresentar elementos da realidade da gestão do trabalho de três municípios<sup>1</sup> que compuseram a pesquisa,<sup>2</sup> a qual forneceu as informações e os dados das reflexões aqui elencadas acerca dos impactos sofridos na composição das equipes de trabalho do SUAS, especificamente dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

A pesquisa se caracteriza como um importante instrumento investigativo da realidade. Logo, torna-se um instrumento potencial para retomar o lugar da política de assistência social no campo da proteção social brasileira. Tais aspectos apresentam a complexidade que permeia o debate tecido a respeito da gestão do trabalho no SUAS e da necessidade de aprofundar o conhecimento, tendo como base os dados da realidade social em nível municipal.

### **Política de assistência social: o caminho até a consolidação do Suas**

A conformação da assistência social como política pública está demarcada pela Constituição Federal brasileira de 1988 enquanto integrante do tripé da seguridade social, conjuntamente com a saúde e a previdência social, sendo regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas, Lei nº 8.742/1993). Para que se chegasse ao *status* atual, um longo caminho vem sendo percorrido, envolvendo discussões, divergências e mobilização de diferentes entidades e segmentos.

Essa arena de tensões e disputas não ocorre exclusivamente em relação à política de assistência social, mas no contexto brasileiro como um todo (econômico, social, político). O Brasil da década de 1980 vivenciava um processo de derruição da ditadura militar e de retomada do Estado democrático de direito. Segundo Behring e Boschetti (2011), se analisarmos esse período do ponto de vista econômico, os anos de 1980 são conhecidos como a década perdida, ainda que por outro ângulo sejam também reconhecidos como o período de conquistas democráticas advindas das lutas sociais.

Segundo Boschetti e Teixeira (2019), são inegáveis os avanços que a instituição, no Brasil, de um amplo sistema de seguridade social representa, principalmente se comparado aos anos anteriores, em que o país, assim como outros da América Latina, vivenciava uma ditadura militar. Ainda assim, é necessário que se pontue que, desde o início, o sistema de proteção social

<sup>1</sup> Os critérios utilizados para seleção dos municípios pesquisados foram: ter implantado a vigilância socioassistencial e uma amostra por tamanho do porte do município, sendo 1 metrópole, 1 de grande porte e 1 de porte médio. Por questões éticas, os municípios são referidos da seguinte maneira: MPE, GPG e MPA.

<sup>2</sup> Intitulada *Território urbano, vulnerabilidade e riscos sociais: desafios na implementação da vigilância socioassistencial*, a pesquisa buscou analisar o território, as vulnerabilidades e os riscos sociais a ele relacionados e que interferem no bem-estar urbano, a partir de instrumentos analíticos como os dados da vigilância socioassistencial do SUAS. Foi financiada com bolsa Pibit/CNPq e PEC/DES/PUCRS.

brasileiro foi alvo de ataques e implodido pelas políticas contrarreformistas dos governos neoliberais. Sobre esse contexto, Behring e Boschetti (2011, p. 141-142) afirmam:

[...] a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contra mobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos específicos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de ‘Constituição Cidadã’, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como ausência de enfrentamento da militarização do poder do Brasil (as propostas de construção de um Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica.

No que se refere à política de assistência social, como sugere Crus (2014, p. 15), com todos os avanços conquistados com a implantação do SUAS, ainda “convivemos com as características do modelo assistencialista que perduraram séculos no nosso país”. Couto, Yazbeck e Raichelis (2017) afirmam que a assistência social ainda carrega consigo as décadas em que esteve apoiada na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, pois é historicamente renegada à *não política*. Behring (2016) irá pontuar que no Brasil, desde 2004, estamos diante de um grande paradoxo em relação à política de assistência social, ou seja, com importantes avanços institucionais (especialmente a instituição do SUAS e do Cras), bem como com normas e orientações técnicas com nítido DNA conservador.

O terreno de disputas onde acontece a construção da política de assistência social é, segundo Gutierrez (2019), o espaço no qual convivem concepções divergentes que estão em permanente tensão, sendo ao mesmo tempo uma compreensão arraigada na histórica origem de filantropia, por meio da execução de ações emergências e pontuais. Por outro lado, configura-se como uma luta por uma política pública de direito, que se assenta no ideário de cidadania ampliada, articulada através da responsabilização do Estado e da participação social, e materializada nos conselhos (nacional, estadual e municipal) de assistência social.

A constituição dos conselhos e, conseqüentemente, a realização das conferências municipais, estaduais e nacionais demonstram a importância da participação social e da construção coletiva para o avanço na consolidação da assistência social nos anos seguintes. Conforme afirmação de Couto (2006), as deliberações das conferências realizadas entre os anos de 1993 e 2004 indicavam a necessidade de construir um sistema único para a política de assistência social. Esse sistema seria materializado no ano de 2005, após um árduo trabalho de pactuação, que culminou na aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na Norma Operacional Básica (NOB) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Toda a institucionalização do Suas demonstra uma ampliação dos equipamentos dos Centros de Referência em Assistência Social (Cras), dos Centros Especializados de Referência em Assistência Social (Creas), das instituições de longa permanência para idosos e idosas (Ilpis), das casas de acolhida para crianças e adolescentes, dos centros POP e de demais serviços vinculados a estes equipamentos. Segundo Januzzi (2011), na primeira aplicação do Censo SUAS, no ano de 2007, foram cadastrados 4.195 Cras; já em 2020, segundo o Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania, o Brasil contava com 8.488 Cras ativos, ou seja, em 13 anos houve um aumento de 102% em equipamentos que ofertam a proteção social básica nos municípios brasileiros.

Apesar dessa significativa e visível expansão em questão de estrutura e equipamentos, Boschetti e Teixeira (2019, p. 86) nos alertam para o fato de que, ao analisar historicamente os dados referentes aos recursos federais destinados à execução da política de assistência social, “o que se constata é que vem ocorrendo um processual desmonte dos equipamentos públicos construídos a partir da aprovação da Assistência Social em 2004”. Ou seja, assim como a Constituição Federal de 1988 já nasce sob os ataques da contrarreforma, a PNAS e o SUAS também. Isso impacta diretamente na prestação de serviços públicos com qualidade, com estrutura física adequada e quadro de recursos humanos qualificado, efetivo e suficiente para atender às crescentes demandas cotidianas que chegam aos Cras, Creas e outros serviços – questões que são componentes da gestão do trabalho no SUAS.

A perspectiva de gestão a partir do SUAS agrega a formulação de setores e institui arranjos, tais como a gestão do trabalho no SUAS e a vigilância socioassistencial. Ainda que os dois eixos tenham seus objetivos mais particulares, possuem uma forte ligação entre si. Logo, reconhecer os territórios mais vulneráveis, planejar a oferta de serviços e identificar as demandas da população – seja para a assistência social, seja para outras políticas setoriais – passam pelo processo necessário de diagnóstico, monitoramento e avaliação, diretamente relacionado ao trabalho técnico profissional dos serviços. Para que esta relação se estabeleça e fomente uma gestão participativa e propositiva, os municípios precisam estruturar, além da vigilância socioassistencial, a área da gestão do trabalho no âmbito do SUAS.

### **Gestão de trabalho no SUAS**

O processo de construção da política de gestão do trabalho no SUAS faz parte do movimento de implementação do próprio sistema. A gestão do trabalho é um dos eixos de estruturação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em conjunto com a descentralização e o cofinanciamento, ao que se soma a vigilância socioassistencial (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017). Desde a aprovação da PNAS, em 2004, e a aprovação da Norma

Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), em 2005, vem se consolidando, na pauta das discussões, o espaço dos trabalhadores na efetivação dessa política.

O processo de elaboração do SUAS e, especialmente, da NOB-RH/SUAS, acontece em um tempo histórico considerado por Behring (2008) como a contrarreforma. A política pautada pelo viés neoliberal adensou a reforma das políticas sociais brasileiras voltadas ao mercado. A contrarreforma, então, ocorre pelo movimento inverso. A elaboração da NOB-RH/Suas e de outras normativas aprovadas embasam e potencializam o espaço de execução da política de assistência social como política pública. A aprovação da NOB-RH/SUAS representa ainda o movimento pautado na lógica contra-hegemônica, o que traduz um projeto fortalecedor do Estado brasileiro.

É com base no processo descentralizado e participativo que as/os trabalhadoras/es da assistência social entram na disputa para ampliar e qualificar o espaço de trabalho que, historicamente, remete a ações de clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais. O processo de desenvolvimento e implementação do SUAS pretende superar essa condição e visão presente na PNAS.

A institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) demarca um processo de ruptura com a perspectiva clientelista e a lógica de favores que historicamente caracterizavam os serviços socioassistenciais. Contudo, o marco legal de implantação do SUAS a partir de 2005 e as normas que foram compondo o novo *status* da política social de assistência social brasileira não foram ainda suficientes para romper com a perspectiva benemerente que ainda se perpetua nos espaços sócio-ocupacionais de atuação dos assistentes sociais.

O debate acerca do espaço das trabalhadoras acentua-se com a aprovação da NOB-RH/SUAS como processo de constituição de um sistema de gestão da política de assistência social. Também em 2005 o debate ganhou força pelas deliberações realizadas na 5ª Conferência de Assistência Social, na qual se discutiram “metas da gestão de recursos humanos; metas da gestão do SUAS; metas de financiamento; 10 direitos socioassistenciais; metas de controle social; e compromissos éticos com os direitos socioassistenciais” (BRASIL, 2005).

Para além da discussão levantada em torno da eleição de metas para a gestão de recursos humanos, verifica-se a importância de tais deliberações para o trabalho na política de assistência social. As metas com previsão para a gestão do sistema, para o financiamento, para o controle social e para o compromisso ético também passam pela organização dos espaços de trabalho, visando atender os direitos socioassistenciais.

Dando seguimento ao processo iniciado de construção do SUAS, problematizando o eixo da gestão do trabalho como fundamental para a consolidação do sistema, a NOB-RH/Suas foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, Resolução nº 269/2006) e, posteriormente, publicada pela Resolução nº 1/2007 (BRASIL, 2011).

Com a aprovação da NOB-RH/SUAS, instiga-se o processo de organização da gestão do trabalho, pois, daquele momento em diante, tem-se parâmetros, diretrizes e princípios norteadores do trabalho na assistência social. O debate acerca da gestão deste trabalho vem sendo ampliado e, em paralelo às discussões e ao enfrentamento na agenda da gestão pública, as/os trabalhadoras/es do SUAS continuam disputando e conquistando espaços. Este processo não se restringe ao campo da gestão do trabalho. As trabalhadoras buscam também a consolidação do SUAS por meio de reivindicações de organização dos serviços, ampliação da rede e pactuação entre os entes federados para viabilizar o cofinanciamento tripartite e descentralizado, além do fortalecimento dos Cras e Creas.

Os temas da gestão do trabalho, da qualificação profissional, das condições de trabalho na assistência social e da necessidade de constituir uma política de recursos humanos ganharam espaço nos processos de discussão junto às conferências de assistência social. Ganharam igualmente espaço na agenda da gestão desta política, consolidando-se como um dos eixos para a estruturação do SUAS.

### **Composição das equipes municipais: reflexões a partir dos dados da realidade**

O olhar sobre a composição das equipes de trabalho nos municípios pesquisados denota diversas possibilidades analíticas, tais como: a relação entre serviços e trabalhadoras/es, a relação demandada da população usuária *versus* equipes de serviços, a relação entre composição das equipes e os respectivos níveis de formação profissional. Tais indicadores apontam possibilidades de desvendamento das condições concretas da oferta de serviços relativamente aos territórios de cobertura, considerando os municípios de diferentes portes populacionais.

Os dados levantados a partir dos censos SUAS de 2016 e de 2017, no eixo da composição das equipes de trabalhadoras do SUAS, demonstram a conformação dos quadros de trabalhadoras, seus vínculos de trabalho, carga horária, tempo de trabalho na assistência social e formação profissional. Esses dados demonstram tanto os elementos comuns no campo da política de assistência social, quanto suas particularidades, o que já é um indicador da forma como a gestão está sendo conduzida.

Em dados mais gerais, é possível verificar que no ano de 2016 havia um total de 511 trabalhadores e, já em 2017, foram registrados 289 trabalhadores vinculados aos serviços dos Cras nos municípios pertencentes à pesquisa. Esses dados demonstram que houve uma redução de profissionais correspondente a 43,5% no período de um ano. Essa mudança significativa na composição das equipes de referência salienta uma expressiva diminuição na capacidade de atendimento e cobertura de serviços, benefícios, programas

e projetos nesses territórios onde o Cras está inserido. Além disso, ressalta a lógica de desmonte dos direitos sociais, através da descartabilidade da força de trabalho no SUAS, como aponta Santos (2020).

Ao tratar sobre as particularidades recentes do desemprego no Brasil, Santos (2012, p. 194) destaca que no centro das diferenças existentes em relação ao regime de trabalho dos países cêntricos e o Brasil encontra-se “a flexibilidade estrutural do nosso mercado de trabalho que produz altos índices de rotatividade da mão de obra”. Neste ponto, percebemos que a questão da flexibilização e da precariedade do trabalho chega não apenas como uma expressão da questão social que atinge as pessoas que acessam a política de assistência social, mas também enquanto fator que materializa o desmantelamento da política, através do ataque ao quadro de trabalhadores que compõem as equipes do SUAS em todos os níveis (superior, médio e fundamental).

Cabe problematizar esses dados, sinalizando o contexto político e econômico brasileiro neste período, no qual o sistema de seguridade social vinha sendo fortemente atacado por meio de medidas de ajuste fiscal. Segundo Boschetti e Teixeira (2019), nos últimos seis anos o ajuste fiscal tem sido aprofundado no Brasil, objetivando os interesses do capital, especialmente a fração burguesa rentista. Ainda conforme as autoras, no governo Dilma Rousseff houve um endurecimento no ajuste fiscal, e que foi intensificado no governo ilegítimo de Michel Temer.

No rol das políticas sociais que foram afetadas por essas medidas, também está a assistência social. A partir de dados elaborados por Boschetti e Teixeira (2019), identificamos que, em 2017, a assistência social sofreu uma redução de recursos de 2,8%, em relação ao ano anterior. Apesar de parecer um percentual relativamente pequeno, o impacto que esse valor gera no financiamento e manutenção dos equipamentos da política de assistência social, desde o espaço físico, materiais de expediente e permanente, até aos recursos humanos, pode ser identificado nos números que elencamos anteriormente em relação à redução dos profissionais que compõem as equipes de referência dos Cras de 2016 para 2017.

Retornando aos dados da pesquisa, ao analisarmos os 511 trabalhadores referentes ao ano de 2016, identificamos que 366 trabalhadoras eram mulheres. Já em 2017, eram 181, do total de 289 profissionais. Esses números correspondem aos percentuais de 71% e 62%, respectivamente, do total de trabalhadores dentro do período pesquisado. Esse índice fica um pouco abaixo do percentual nacional: 81% dos trabalhadores do SUAS são mulheres, correspondendo a uma tendência histórica de ser o *locus* privilegiado de atuação feminina.

[...] conforme os dados analisados do quantitativo de trabalhadores do SUAS inseridos nos serviços de CRAS, CREAS e Centros POP distribuídos em todo o território nacional brasileiro, foi identificado um total de



121.786 trabalhadores, dos quais 81% são mulheres, totalizando 98.550 trabalhadoras nos referidos serviços. (BERWIG, 2018, p. 110).

A aproximação com o campo da assistência social tem demonstrado um importante debate sobre a carga de responsabilidade que, historicamente, tem sido atribuída às mulheres. Esta situação se repete no processo de constituição das ações da assistência social brasileira, que tem centralizado o foco na questão feminina e na família (FRITZEN, 2015). Os dados identificados demonstram, não obstante, que as mulheres são também tema que merece destaque quando observadas as questões relativas ao campo do trabalho no SUAS. O número expressivo de mulheres nesta política convoca uma reflexão sobre a divisão sexual do trabalho e as condições de precarização a que estão submetidas.

A dinâmica da inserção profissional das mulheres no Brasil, mesmo com as alterações no cenário do trabalho feminino,<sup>3</sup> mantém algumas características persistentes, como a inserção em determinados setores<sup>4</sup>. Historicamente, a área da assistência social sempre se constituiu enquanto espaço privilegiado de atuação profissional, conforme afirmação de Fritzen (2015, p. 5), quando ele refere que, “dado o ideário de gênero posto a esta de atenuar e administrar as expressões da questão social, ligado conjuntamente com a solidariedade e a bondade, qualidades vistas como predominantemente femininas”.

Porém, um aumento significativo nas contratações pode ser observado a partir de 2010, em decorrência do processo de estruturação dos Cras em todo o território nacional. Comparando, no entanto, os dados dos censos de 2016 e 2017, constata-se uma mudança significativa quando, a partir de 2017, o número de trabalhadoras nos quadros do Cras decresce.

Nos três municípios houve um decréscimo nas equipes, sendo que em MPE eram 27 e passaram a 18 trabalhadoras. Em GPG, eram 48 e passaram para 40. Contudo, observa-se, com maior gravidade, a redução registrada pelo Censo 2017 nos serviços do município da metrópole, onde a redução se deu com a saída de quase metade do quadro das/dos trabalhadoras/es. De um total de 436 técnicos, reduziu-se para 231, ou seja, houve uma redução percentual de 47%.

Outro aspecto analisado é a questão dos vínculos de trabalho, pois a maioria das trabalhadoras foi contratada como terceirizada e outros vínculos não permanentes, conforme demonstrado nos censos.

<sup>3</sup> Entre as novas configurações e recentes processos de transformação no cenário do trabalho feminino, importa destacar a bipolarização do trabalho assalariado entre as mulheres, em que uma parcela diminuta desta força de trabalho estaria alocada em funções qualitativamente superiores e, num campo imediatamente oposto, repousaria um contingente maior (HIRATA, 2002).

<sup>4</sup> “Os setores do mercado nos quais as trabalhadoras continuam encontrando maiores oportunidades de trabalho e emprego são, pela ordem, prestação de serviços, agropecuária, setor social, comércio de mercadorias e indústria” (BRUSCHINI; RICOLDI; MERCADO, 2007, p. 24).

Segundo os documentos censitários, a expressão ‘outros vínculos não permanentes’ contempla o conjunto de trabalhadores sob as seguintes condições: trabalhador de empresa prestadora de serviço, trabalhador de cooperativas, trabalhador com vínculo com entidades prestadoras de serviços e trabalhadores temporários, o que remete à análise de que se trata de outras formas de terceirização, além de vínculos com prazo determinado. (BERWIG, 2018, p. 108).

Essas formas de contratação fragilizam as condições de trabalho, deixando as trabalhadoras em situações de precarização das condições e relações laborais. Elas também refletem a oferta dos serviços em termos de capacidade e qualidade, bem como de acompanhamento das famílias referenciadas, ocorrendo uma sobrecarga de trabalho. Da relação de trabalhadoras por vínculos nos anos de 2016 e 2017 pode-se inferir que, além da redução significativa no número de trabalhadoras em todos os municípios, houve aumento do número de trabalhadoras sem vínculos estatutários, sem ingresso através de concurso público.

A lógica da terceirização tem sido uma estratégia recorrente no campo da gestão pública. Na política de assistência, essa lógica de flexibilização via terceirização tem se ampliado nos últimos anos, ganhando força com a aprovação da Lei nº 13.429/2017, que regulamenta a terceirização de forma irrestrita. As questões conexas ao mundo do trabalho e suas transformações nas últimas décadas são assunto de profunda análise elaborada por Antunes (2015) através de diversas obras<sup>5</sup>. Elas contribuem para o conhecimento da intensa reestruturação produtiva no Brasil, nos desígnios neoliberais, apontando questões como: flexibilização, informalidade e profunda precarização das condições de trabalho, temas que podemos identificar ao analisar os dados dos censos SUAS.

Essas questões apontadas por Antunes (2015) podem ser observadas nos dados de todos os municípios integrantes da pesquisa, evidenciando que os três tiveram redução das equipes de trabalho, especialmente no referente àqueles vínculos que não são permanentes, como os contratos temporários e as terceirizações. No entanto, eles mantiveram em funcionamento o mesmo número de Cras, o que convoca à reflexão sobre as condições objetivas dos trabalhadores e dos serviços prestados. Sobre essa lógica de flexibilização e precarização, Raichelis (2011, p. 43) aponta que:

Essa dinâmica de flexibilização/precarização/desregulamentação atinge também as relações e o trabalho dos profissionais de nível superior que atuam em instituições públicas e privadas no campo das políticas sociais, gerando rebaixamento salarial, intensificação do trabalho, precarização dos vínculos e condições de trabalho, perda e/ou ausência de direitos sociais e trabalhistas, pressões pelo aumento de produtividade, insegurança do emprego, ausência de perspectivas de progressão na carreira,

<sup>5</sup> Livros como *O privilégio da servidão; Riqueza e miséria no trabalho no Brasil; Adeus ao trabalho*, entre outros.

ampliação da competição entre trabalhadores, adoecimento, entre tantas outras manifestações decorrentes do aumento da exploração da força de trabalho assalariada.

Considerando os indicadores analisados, é possível inferir ainda que a maior parte das trabalhadoras terceirizadas, de contratos temporários e outros vínculos não permanentes, está concentrada no grupo de trabalhadoras de níveis fundamental e médio, o que corrobora com a análise do processo de precarização das condições trabalhistas no SUAS. É importante destacar que as funções que exigem apenas a escolaridade de níveis fundamental e médio são as atividades laborais com as menores remunerações dentro das equipes.

Logo, estes trabalhadores estão mais vulneráveis às questões da flexibilização das relações de trabalho. O processo de flexibilização gerado pela diversidade de vínculos e pelo risco eminente de não manutenção do posto de trabalho pode, entre outras implicações, enfraquecer a capacidade de articulação coletiva para a reivindicação de seus direitos ou de participação nos movimentos coletivos, como as organizações sindicais e de fóruns de trabalhadoras do SUAS.

Essa realidade vai na contramão da gestão do trabalho do SUAS, que prevê a valorização dos trabalhadores através de uma política de recursos humanos com educação permanente e prioridade no ingresso via concurso público para a composição das equipes. Os dados analisados dos municípios pesquisados acompanham a tendência que os censos SUAS têm apontado para todo o território nacional. O estudo dos censos tem demonstrado que,

[...] mesmo com a aprovação da NOB-RH/SUAS, em 2006, e sua posterior publicação, em 2007, ou seja, 10 anos depois, o que se observa é um quadro de trabalhadores sob condições contratuais adversas - estatutários, empregado público celetista, comissionados, trabalhador de empresa, trabalhador de cooperativas, trabalhador de entidade prestadora de serviços, voluntários, servidor temporário, terceirizado, estagiários e outro vínculo não permanente. Todas essas formas de contratação chamam a atenção para o fato de que a NOB-RH/SUAS, por si só, não é suficiente para uma mudança no cenário laboral, mesmo para o campo de trabalho no SUAS, pois este acompanha o ritmo crescente do processo de flexibilização das relações trabalhistas. (BERWIG, 2019, p. 72).

Outro dado relevante diz respeito à carga horária das equipes. De modo geral, os municípios têm uma carga horária de 40 horas semanais nos Cras. Desse total, os dados censitários demonstram uma parcela de trabalhadoras com carga horária de 30 horas. No entanto, majoritariamente as trabalhadoras estão inseridas com 40 horas semanais. Os cargos ocupados com trabalhadoras com vínculo de 20 horas semanais estão concentrados nas trabalhadoras de níveis fundamental e médio, que exercem as funções de educadoras sociais, serviços gerais e estágios. Em 2016, apenas 26% das/

os trabalhadoras/es não permanentes eram estagiários e estagiárias; em 2017, esse número diminui para 22%, em decorrência da redução geral de trabalhadoras.

Quando observados os indicadores da função *versus* atividade vinculada, percebe-se que estes estagiários estão vinculados aos seguintes serviços: cadastramento e/ou atualização cadastral (CadÚnico); serviço de proteção e atendimento integral à família (Paif); serviço de convivência e fortalecimento de vínculos; e apoio à gestão administrativa.

A presença importante dos/as estagiários/as reflete no quantitativo de trabalhadoras sob vínculo não permanente, e a vinculação com importantes serviços convoca à reflexão do lugar dos estagiários no campo da assistência social. Com base nos dados quantitativos, não é possível afirmar que eles estejam desenvolvendo as ações sob a responsabilidade que compete às trabalhadoras. No entanto, este número expressivo em relação à equipe induz a pensar que estes/as trabalhadores/as estagiários/as estejam de alguma forma suprimindo as necessidades dos serviços na composição das equipes de referências.

A lógica de flexibilização trabalhista e da diminuição de pessoal atinge também os trabalhadores do SUAS e reverbera prejudicando a gestão do trabalho, colocando-se como obstáculo para o processo de monitoramento, avaliação, planejamento e qualificação da política de assistência social nos territórios em que está inserida.

## **Conclusão**

A trajetória da política de assistência social, reconhecida enquanto política pública a partir do marco legal do Texto Constitucional de 1988, é um processo recente, mas que inegavelmente vem demonstrando avanços significativos referenciados neste artigo, como a aprovação da Loas (1993), a PNAS (2004), a NOB-RH (2007) e a ampliação dos equipamentos (Cras, Creas, Casas de Acolhimento, centros POP, entre outros).

Estas conquistas acontecem em um contexto de implantação e consolidação do projeto neoliberal. Surgem como respostas ao esgotamento do capitalismo na década de 1970 e se orientam pela lógica de enxugamento do Estado, via privatização dos equipamentos públicos e diminuição de investimento nas políticas sociais, que visam ao atendimento das necessidades básicas da população, como moradia, saúde, educação, alimentação e assistência social.

O neoliberalismo atinge sua materialidade na vida cotidiana ao incidir diretamente no dia a dia dos serviços e dos trabalhadores que executam a PNAS, através da precarização dos vínculos trabalhistas dos profissionais que compõem as equipes dos Cras na região metropolitana do estado do Rio Grande do Sul. Desnuda-se, assim, uma realidade que se sustenta

majoritariamente através da rotatividade de profissionais em decorrência da falta de concursos públicos e de sucessivos contratos temporários, com jornadas semanais de 40 horas e expressivo número de estagiários.

A conjuntura econômica e também política, em um nível internacional e nacional, orienta e impacta o financiamento e a execução das políticas sociais. O ataque aos direitos sociais e ao sistema de proteção social brasileiro, que ocorre desde o processo de sua construção e implantação, vem sendo cada dia mais intensificado, como podemos observar a partir da aprovação de medidas de ajuste fiscal que aconteceu, de alguma medida, desde o processo de redemocratização, também nos governos de Lula e Dilma, e seguiu ainda mais agressivo nos anos seguintes, com Temer e atualmente no governo Bolsonaro.

A população atendida pelos equipamentos da assistência social também sofre as consequências do avanço do neoliberalismo, assim como as e os trabalhadoras/es que compõem as equipes do Suas. Com as medidas de congelamento dos gastos, há uma progressiva diminuição de investimento e financiamento para a manutenção dos serviços, benefícios, programas e projetos ofertados pelas políticas sociais, o que por consequência gera uma redução dos profissionais que compõem as equipes de referência. Por conseguinte, há também uma diminuição de cobertura dos Cras, pois este já não consegue absorver a demanda de atendimento total nos territórios onde está inserido.

## Referências

- ANTUNES, R. A sociedade dos adoecimentos do trabalho. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 123, 2015.
- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma*: reestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, E. R. A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil. *Ser Social*. V. 18, nº 38. 2016. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/14265](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14265). Acesso em: 17 mar. 2019.
- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. *Política social*: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.
- BERWING, S. E. *Os trabalhadores do SUAS*: regulação e resistência em tempos de reforma do Estado brasileiro. Tese (doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8400>. Acesso em: 17 mar. 2019.
- BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; LIMA, R. de L. de (Org.). *Crise do capital e fundo público*: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. *I Plano Decenal da Assistência Social (2005 – 2015)*. Brasília (DF), 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/plano-decenal-suas-plano-10/plano-decenal-suas-plano-10>. Acesso em: 13 nov. 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. *NOB-RH/SUAS: anotada e comentada*. Brasília, 2011.
- BOSCHETTI, I. S.; TEIXEIRA, S. O. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; LIMA, R. L. Crise do capital e fundo público. São Paulo: Cortez Editora, 2019. p. 67-89.
- BRUSCHINI, C.; RICOLDI, A. M.; MERCADO, C. M. Trabalho e gênero no Brasil até 2005: uma comparação regional. In: HIRATA, H.; SEGNINI, L. (Org.). *Organização, trabalho e gênero*. São Paulo: Senac, 2007.
- COUTO, B. R. A assistência social como política pública: do sistema descentralizado e participativo ao Sistema Único de Assistência Social –

- SUAS. In: MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKI, B. (Org.). *Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implementação*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.
- COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. (Org.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2017.
- CRUS, J. F. da. Gestão do trabalho e vigilância socioassistencial: inovação na gestão pública da assistência social. In: CRUS, J. F. da et al. (Org.). *Gestão do trabalho e educação permanente do Suas em pauta*. Brasília: MDS, 2014.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FRITZEN, J. P. *A feminização da assistência social: discutindo gênero e sua interface com a proteção social*. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, Santa Catarina, UFSC, 2015. Disponível em: [http://seminarioservicosocial2017.ufsc.br/files/2017/05/Eixo\\_3\\_036-3.pdf](http://seminarioservicosocial2017.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_036-3.pdf). Acesso em: 13 nov. 2019.
- GUTIERRES, K. A. *Sistema Único de Assistência Social – Suas: caminhos de uma construção*. São Paulo: Cortez, 2019.
- HIRATA, H. *A nova divisão sexual do trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- JANNUZZI, P. de M. *O censo Suas como processo de aprimoramento e institucionalização da política de assistência social no Brasil*. In: CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL, 16, 2011. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/16PremioInovacao.pdf>. Acesso em 22 de fev. 2022.
- RAICHELIS, R. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária*. Brasília: MDS, 2011.
- SANTOS, J. S. *“Questão social”: particularidades no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2012.
- SANTOS, J. W. B. dos. Flexibilização e precarização do trabalho do trabalho no desmonte da Política de Assistência Social. *Ser Social: Estado, democracia e saúde*, Brasília, v. 22, n. 46. jan.-jun. 2020. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/25526/25143](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/25526/25143). Acesso em: 27 fev. 2022.