

---

# SER Social

ESTADO, DEMOCRACIA E SAÚDE

Brasília, v. 22, n. 46, janeiro a junho de 2020

---

## **Flexibilização e precarização do trabalho no desmonte da política de assistência social**

**Flexibilization and precarisation of work in the dismantling of  
social assistance policy / Flexibilización y precarización del  
trabajo en el desmontaje de la política de asistencia social**

José Whellison Brito dos Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo problematiza como o processo de flexibilização e precarização das relações de trabalho no setor público, especificamente da força de trabalho empregada pela Política de Assistência Social (PAS), constitui um dos principais traços do desmonte das políticas sociais. Abordam-se os contornos assumidos pelo padrão de seguridade social brasileiro nos últimos anos, após o golpe de 2016, e a aprovação da Emenda Constitucional nº 95. De cunho documental e bibliográfico, foram

---

1 Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS-UEPB). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pernambuco (PPGSS-UFPE). E-mail: jose-whellison@gmail.com.

analisados dados disponibilizados pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas), no levantamento anual denominado de Censo-SUAS, tendo como foco as tendências expressas acerca das configurações de trabalho. A partir das categorias flexibilidade e precarização, diante de suas manifestações singulares no trabalho desenvolvido no interior da PAS, identificaram-se elementos de descartabilidade da força de trabalho conformada por uma parcela expressiva de trabalhadores temporários vinculados ao Suas.

**Palavras-chave:** assistência social; flexibilização; precarização.

**Abstract:** The article discusses how the process of flexibilization and precariousness of labor relations in the public sector, specifically the labor force employed by the Social Assistance Policy, is one of the main features of the dismantling of social policies. The contours assumed by the Brazilian social security standard in recent years, after the Coup of 2016 and the approval of Constitutional Amendment No. 95, are discussed. From a documentary and bibliographic perspective, data provided by the Single Social Assistance System – SUAS were analyzed, in the survey annual Census-SUAS, focusing on the express trends about work settings. From the categories of flexibility and precariousness, in view of their singular manifestations in the work developed within the Social Assistance Policy, we identified elements of disposability of the workforce conformed by a significant portion of temporary workers linked to the Unified Social Assistance System – YOUR.

**Keywords:** social assistance; flexibilization; precariousness.

**Resumen:** El artículo problematiza cómo el proceso de flexibilización y precarización de las relaciones de trabajo en el sector público, específicamente de la fuerza de trabajo empleada por la Política de Asistencia Social, constituye uno de los principales rasgos del desmonte de las políticas sociales. Se abordan los contornos asumidos por el patrón de seguridad social brasileño en los últimos años, después del Golpe de 2016 y la aprobación de la Enmienda Constitucional nº 95. De cuño documental y bibliográfico se analizaron datos disponibilizados por el Sistema Único de Asistencia Social – SUAS, en el levantamiento anual denominado de Censo-SUAS, teniendo como foco las tendencias expresas acerca de las configuraciones de trabajo. A partir de las categorías flexibilidad y precarización, frente a sus manifestaciones singulares en el trabajo desarrollado en el interior de la Política de Asistencia Social, se identificaron elementos de descartabilidad de la fuerza de trabajo conformada por una parte expresiva de trabajadores temporales vinculados al Sistema Único de Asistencia Social – SU.

**Palabras clave:** asistencia social; flexibilización; precariedad.

## Introdução

A Política de Assistência Social (PAS)<sup>2</sup> passou a compor um importante pilar da seguridade social brasileira no desenrolar do século XXI, não restam dúvidas. No entanto, este fato constituiu um movimento muito mais amplo de contradições inerentes às reformulações do padrão de proteção social nacional, fincando bases no conflito das classes sociais. No curso desse movimento, a análise do uso da força de trabalho empregada pelo Estado na objetivação de políticas sociais é crucial no desvelamento das relações sociais componentes dessa mercadoria que, mesmo estando inserida na esfera da reprodução social, torna-se ineliminável: o trabalhador.

De forma precisa, a pesquisa trata sobre o conjunto de trabalhadores que compõem a força de trabalho empregada pela PAS, nos últimos anos, precisamente aqueles vinculados aos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), uma categoria formada por 127.600 profissionais, de diferentes ramos profissionais (MDS, 2018). O intuito é demonstrar como as tendências expressas pelas configurações de trabalho no Suas compõem o processo de desmonte da Política de Assistência Social na contemporaneidade, que possui a flexibilização e a precarização como traço estrutural.

Tal flexibilização, particularizada nas relações expressas pelo uso da força de trabalho no Suas, guarda características específicas no tocante à essência de suas inflexões no desenvolvimento de um trabalho desenvolvido no interior do Estado. Denotam-se mediações que vinculam dois processos – desmonte da política pública

---

2 A PAS brasileira é definida por um conjunto de leis e normativas: a sua fundação na Constituição Federal, de 1988; a elaboração de mecanismos de sua operacionalização, como a Política Nacional de Assistência Social, de 2004; além de outras leis e normativas. Sinteticamente, pode-se explicar que a PAS é composta preponderantemente por programas sociais, com destaque ao Programa Bolsa Família (PBF), e pelo Suas. Este último, campo das análises aqui desenvolvidas, possui dois níveis de cobertura; a Proteção Social Básica (PSB), com ações mediadas pelos Cras, e a Proteção Social Especial (PSE), que se subdivide em média e alta complexidade, com ações mediadas pelos Creas.

e flexibilização do trabalho – geralmente dissociados no campo da aparência dos fenômenos.

De cunho documental e bibliográfico, a pesquisa se debruçou sobre os dados disponibilizados no levantamento de informações anuais do próprio Suas, intitulado de Censo-Suas, que acompanha o funcionamento deste sistema em todo o território nacional.<sup>3</sup> O foco de análise elegido foram os eixos referentes à gestão do trabalho no Suas. Estabeleceu-se um recorte temporal, entre os anos de 2015 e 2017, pelo fato de os dados denotarem mudanças na relação das classes sociais com o Estado no Brasil: primeiro, pelo declínio do ciclo chamado neodesenvolvimentista,<sup>4</sup> então responsável pela criação e expansão do Suas; segundo, pelo recrudescimento do projeto neoliberal no sentido de arrocho fiscal, crucialmente demarcado pelo golpe de 2016.<sup>5</sup> Guiando-se pelas categorias trabalho e precarização se construiu o percurso metodológico para compreensão das mediações tecidas pelos fenômenos singulares analisados.<sup>6</sup>

---

3 O Censo-Suas é importante instrumento de análise da PAS brasileira que publica dados primários sobre o processo de implementação do Suas, sua base de coleta é formada pela própria gestão e controle social da política em um mesmo sistema de informação para avaliação e planejamento, assim como uma importante ferramenta para pesquisadores e de acompanhamento das ações pelo conjunto da população.

4 Para Castelo (2013), os governos do PT adotaram o discurso neodesenvolvimentista, mas suas ações políticas mostram-se verdadeiramente social-liberalistas. O social-liberalismo configura-se como uma restauração do neoliberalismo, entendido como uma terceira via, pós Consenso de Washington ou reformas de segunda geração (CASTELO, 2008). Em síntese, essa “nova variação ideológica” não proporciona mudanças estruturais no repositório pré-estabelecido para as possíveis saídas neoliberais da crise, já que “não foi erro na prescrição do remédio, mas na sua baixa dosagem”. (CASTELO, 2008, p. 244).

5 A expressão aqui esboçada, golpe de 2016, apresenta de forma extremamente resumida transformações muito mais amplas, agrupando um conjunto de características presentes no curso histórico que carecem de análises mais aprofundadas sobre seus elementos reais e significados. No entanto, tal expressão filia-se aos estudos de diversos pesquisadores como Sousa (2017), que defendem o lúcido argumento de que o processo de impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff combinou a força dos grandes oligopólios midiáticos brasileiros e a estrutura jurídico-política para dar vez ao adensamento do projeto neoliberal em território nacional, por meio de um golpe político.

6 É lúcido, numa perspectiva histórico-analítica, lembrar que o período de três anos aqui estabelecido é ainda incipiente para apontar tendências. Isto não faz com que a análise ora publicada perca sua validade, pois os aspectos abordados sobre o fenômeno da flexibilização do trabalho no Suas demonstram sua latência enquanto expressão do real, mediado na dinâmica da PAS nas diferentes conjunturas. Desta forma, busca-se

Na estrutura do artigo aborda-se inicialmente a posição que a PAS tem assumido diante da reconfiguração do projeto neoliberal no Brasil, nos últimos anos, antes e após o golpe de 2016, captando determinações conjunturais e estruturais que incidem diretamente nos contornos assumidos pelo padrão de proteção social nacional, especialmente no que diz respeito aos impactos do Novo Regime Fiscal. Em seguida são analisados os dados coletados nas pesquisas anuais do Censo-Suas, elucidando e problematizando algumas características desta força de trabalho empregada pelo Suas. Por fim, abordam-se algumas considerações sobre os sentidos da flexibilização e da precarização na PAS, no rumo de um campo ampliado de desmontes.

### **Assistência social e proteção social no Brasil: apontamentos sobre a renovação do projeto neoliberal**

Não é possível compreender as configurações de trabalho, aproximando-se do que a realidade expressa, sem traçar suas conexões com o contexto de contradições das classes sociais. É necessário demarcar que as mudanças no mundo do trabalho impõem determinações ao conjunto de relações sociais que o compõem, consequentemente, para o padrão de proteção social, para as diferentes políticas sociais, bem como para os trabalhadores empregados pelo Estado – que constituem um dos principais elementos das formas de objetivação de suas ações.

A crise estrutural (MÉSZÁROS, 2009) redefine formas de reprodução da sociedade capitalista em diferentes aspectos, mas identificados três eixos centrais: a reestruturação produtiva, com a adoção de um modelo flexível de produção; o neoliberalismo, uma ideologia responsável pela legitimação dos novos tempos, da exacerbação do individualismo às políticas adotadas pelos Estados nacionais; o processo de financeirização, movimentando aglomerados de capi-

---

contribuir ao debate teórico do fenômeno, problematizando elementos substancialmente novos, advindos com o golpe de 2016, agregando e diferindo as características definidoras do ciclo social-liberal no tocante à força de trabalho empregada pelo Estado no campo das políticas sociais.

tais de diferentes tipos, por todas as partes do planeta, com barreiras nacionais enfraquecidas e na velocidade de um *click* de computador.<sup>7</sup>

Esse conjunto de transformações ocasionou mudanças nas condições de reprodução da classe trabalhadora – tanto pela via direta das mudanças nas configurações do trabalho, quanto pela via de destituição dos sistemas de proteção social, apesar de intimamente conectadas. Exaustivamente analisados pela sociologia do trabalho e outras áreas de produção do conhecimento, como o Serviço Social, os aspectos que conformam tais transformações são alvo de investigações, das quais, as traçadas no campo da tradição marxista, em suas diferentes vertentes, oferecem uma multiplicidade de pesquisas que corroboram no sentido de compreender o mundo do trabalho na contemporaneidade.

Druck (2016), nesse campo vasto de contribuições, fornece uma importante chave de análise de como essas mudanças ocasionadas pela reestruturação produtiva incidem diretamente nos trabalhadores empregados pelo Estado. Ao identificar importantes mediações da relação entre Estado e trabalho, tomando o caso da terceirização na Política de Saúde no Brasil, defende a tese que:

[...] a terceirização do serviço público no Brasil é um dos mecanismos mais eficientes de desmonte do conteúdo social do Estado e de sua privatização, que ocorre mediante formas diversas de precarização do trabalho, pois a terceirização – por meio de organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, empresas privadas, empresas públicas de direito privado, parcerias, dentre outras – é o meio principal que as forças políticas neoliberais encontraram para atacar o coração de um Estado social e democrático: os trabalhadores que constituem o funcionalismo público. (DRUCK, 2016, p. 15).

O percurso de análise aqui desenvolvido toma por base a mesma mediação abordada por Druck (2016). A precarização da força de

---

7 Para Mészáros (2009), o capitalismo, a partir da década de 1970, passa a ter um caráter estrutural, distinguindo-se das típicas crises cíclicas, atingindo todos os níveis da vida social. Posto que, passa a haver bruscas disfunções nas suas esferas de produção/controlado, produção/consumo e produção/circulação. (MÉSZÁROS, 2009).

trabalho empregada na objetivação de uma política social é considerada como um fator estrutural do seu desmonte. A precarização é aqui também compreendida, consideradas suas pertinentes distinções à subsunção do trabalho nas suas formas de expressão no interior do Estado, como um ataque a umas das principais substâncias da prestação da política pública: o trabalhador.

Refere-se a um trabalho improdutivo aquele que possui um caráter de conservação e não de produção de valor propriamente dita, tendo em vista a teoria do valor trabalho (MARX, 2008). Estudos, como o de Amorim (2006), demonstram como o ciclo geral da produção capitalista age na subsunção real do trabalho ao capital também no desenvolvimento de um trabalho improdutivo. No trabalho improdutivo desenvolvido no interior do Estado há também submissão aos processos de precarização.

Neste sentido, a precarização do trabalhador do serviço público firma-se no que Druck (2016, p. 15, p. 39) classifica como “desmonte do conteúdo social do Estado”, pois esta é “uma força de trabalho cujo valor de uso é produzir bens públicos [...] o seu rebaixamento ou a sua redução ou mesmo a sua extinção geram implicações imediatas e plenamente visíveis ao conjunto da sociedade”. A precarização do trabalhador da Política de Assistência Social, seu rebaixamento, pode ser assim compreendido como um dos pontos cruciais do desmantelamento desta política social pública.

A reconfiguração da PAS está vinculada ao próprio recrudescimento no projeto neoliberal na particularidade sócio-histórica brasileira. Ao longo dos últimos anos, as ofensivas no já incipiente padrão de proteção social nacional promoveram reconfigurações na direção de destituição de direitos sociais e esvaziamento de prestações públicas. O final do ciclo dos governos denominados de neodesenvolvimentistas no Brasil possui uma demarcação temporal precisa, o golpe de 2016.

Firmado pelo golpe de 2016, o arrocho fiscal estabelece como mecanismo de controle das contas públicas, em nome do corte nos gastos sociais, a redução do orçamento de políticas sociais estruturantes do modelo de proteção social brasileiro. Em 2016, o parla-

mento nacional aprovou o Projeto de Emenda Constitucional nº 55/2016, hoje a Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), institucionalizando o Novo Regime Fiscal.

A EC-95 congela os gastos com despesas primárias do Poder Executivo nos próximos vinte anos, em linhas gerais uma diminuição ostensiva do orçamento da seguridade social brasileira, ano após ano, que impossibilitará o funcionamento de diversos serviços sociais públicos, como demonstram algumas projeções realizadas por organismos paraestatais. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), às vésperas de aprovação da emenda, publicou uma nota técnica demonstrando devastadoras consequências advindas com a fixação dos gastos federais, uma vez que “para adequar o limite proposto pela PEC 55, algumas reformas serão necessárias”. (IPEA, 2016, p. 7).

Nesse caso, a PEC 55 seria o primeiro passo de um conjunto de reformas defendidas como necessárias para viabilidade de sua implementação, dentre elas a reforma da previdência social. É prevista uma “redução, sem transição, da taxa de crescimento real dos benefícios previdenciários para 1,7% a.a [...]”, o que na sua esteira pode “[...] impedir o crescimento das outras modalidades de benefício como Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC), auxílio-doença e invalidez” (IPEA, 2016, p. 8). Força-se a retirada de garantias de proteção social essenciais, com incidência direta na camada da classe trabalhadora depreciada por décadas de trabalho, traduzindo-se na pressão pelo aumento da idade mínima para aposentadoria e na diminuição nos valores recebidos, constitucionalmente vinculados as correções do salário mínimo (SM). Além das restrições em garantias como auxílio-doença e invalidez, até então previstas no que concerne a prejuízos físicos, causados no curso de desenvolvimento do trabalho.

Além da previdência, uma segunda reforma desencadeada pela EC 95 seria na PAS, propondo-se a “redução do crescimento para 2,3% a.a. equivalente a acabar com a judicialização na concessão do benefício para deficientes e elevação da idade de concessão para idosos para 70 anos” (IPEA, 2016, p. 8). O que ocasionaria a expulsão da camada



mais pauperizada de um patamar mínimo de proteção social alcançado para condições ainda mais aviltantes, uma vez que tais medidas deixam a sorte de uma possível inserção no mercado de trabalho idosos com um longo percurso de vida marcado pela pobreza.

O Ipea (2016, p. 9), nessas projeções, afirma que “mesmo reformas duras como essas podem causar aumento de despesa que tornam ainda mais difícil o cumprimento dessa tarefa”. A dura equação do Novo Regime Fiscal no Brasil levaria a três caminhos: adotar tais propostas de desmonte da já parca seguridade social brasileira; sucumbir na falta de orçamento para as políticas sociais que poderiam levar ao fechamento de um conjunto de serviços, inclusive daqueles prestados pelo Suas atualmente; ou a junção desses dois caminhos.

Na Política de Assistência Social, precisamente no ano de 2017, “o teto estimado garantiria apenas R\$ 79 bilhões ao invés dos R\$ 85 bilhões necessários para fazer frente às políticas socioprotetivas, ou seja, representaria uma redução de 8%” (PAIVA et al., 2016, p. 13). Para o período de vinte anos de vigência da emenda, as “perdas tenderão a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036” (PAIVA et al., 2016, p. 13). Soma-se a isso o fato de que a progressiva diminuição do orçamento da Política de Assistência Social impulsionará “um comportamento autofágico entre as áreas do MDSA, na medida em que o BPC, na sua condição de direito constitucional e obrigatório, pressionará os demais programas assistenciais” (PAIVA et al., 2016, p. 16). Desta forma, por exemplo, o Suas, em anterior processo de consolidação, tenderia a desaparecer, diante da escassez do orçamento público para sua execução.

A devastação da proteção social brasileira diante do recrudescimento do projeto neoliberal no país, de acordo com os dados, tende a reduzir progressivamente a Política de Assistência Social, reposicionando-a em patamares vistos apenas durante a década de 1990, em que assumia uma posição extremamente residual. A aniquilação do patrimônio público construído ao longo das últimas décadas pela Política de Assistência Social, dentre eles a criação e expansão do Suas, é uma brusca demonstração da fragilidade que as estruturas do modelo de proteção social brasileiro possuem diante das reformula-

ções advindas com o golpe de 2016. Revertem-se garantias estabelecidas no caminho da destituição dos direitos sociais.

Essa reconfiguração na PAS é substanciada pela precarização das configurações de trabalho, na erosão de um dos principais elementos que substanciam a prestação dos serviços sociais públicos, o trabalhador público. Nesse sentido, aborda-se a seguir como a flexibilização das relações de trabalho tem se manifestado nas configurações de trabalho da PAS.

### **A flexibilização do trabalho na PAS: desmonte e descartabilidade**

O trabalhador da Política de Assistência Social possui algumas garantias trabalhistas e mecanismos de organização de classe que foram firmados ao longo da criação e implementação do Suas. Dentre estas garantias se destaca a criação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOBRH/SUAS),<sup>8</sup> com regulamentações específicas sobre as relações de trabalho, dentre elas um Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCS), possibilitando a estabilidade de vínculo e progressões de níveis de atuação profissional e assalariamento. Além disso, foram criados espaços de organização como o Fórum de Trabalhadores e Trabalhadoras do Suas (FNTSUAS),<sup>9</sup> formado por segmentos dos diferentes níveis de trabalhadores do Sistema e com importante atuação, tendo espaço institucionalizado nos processos decisórios que envolviam, sobretudo, questões trabalhistas.

---

8 A NOB-RB/SUAS foi uma conquista histórica na medida em que atendeu um conjunto de demandas levantadas pelo próprio conjunto de trabalho do Suas. No entanto, por ser um documento que aborda a especificidade de relações de trabalho, congrega oposições entre empregador e empregados no que tange à institucionalização de características como a polivalência.

9 O FNTSUAS tem desempenhado um importante papel na defesa dos direitos dos trabalhadores vinculados ao Suas, atuando diretamente nas negociações juntos ao MDS e no desenvolvimento de pesquisas e informações que subsidiam o aprimoramento das pautas trabalhistas continuamente propostas. Além do FNTSUAS, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e o Conselho Federal de Psicologia (CFP) são conselhos de categorias profissionais que majoritariamente compõem o Suas e possuem relevante atuação na valorização de condições dignas e éticas de trabalho.

Apesar de importantes tensionamentos, no campo da garantia de configurações de trabalho adequadas, o processo de precarização sempre foi um gargalo no Suas desde a sua criação.<sup>10</sup> Posto que, mesmo sendo estabelecidas novas normativas que obrigavam a contratação por meio de concurso público, por exemplo, observada na já referida NOB-RH/SUAS, os números de trabalhadores contratados por tempo determinado, temporários, nunca alcançou a redução desejada.

Além disso, dados expostos a seguir denotam como esse processo tende a se aprofundar no período de declínio dos governos neodesenvolvimentistas e instauração do golpe de 2016, demonstrando como a reconfiguração da Política de Assistência Social no adensamento do projeto neoliberal tem passado pela precarização das configurações de trabalho. A instabilidade dos contratos de trabalho (Gráfico 2) é a regra estabelecida quanto às formas de vinculação da força de trabalho ao Suas.

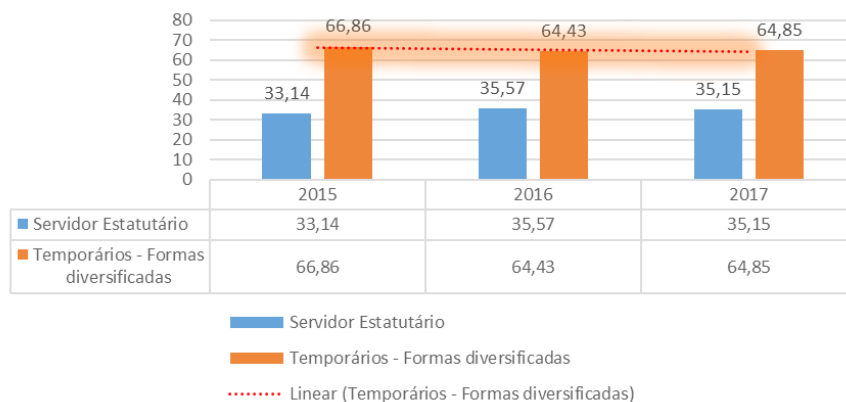
Apesar de uma progressiva e tímida mudança, ao longo dos três anos abordados, o percentual de 64,85% de trabalhadores temporários vinculados ao Suas, no ano de 2017, denota o padrão de flexibilização adotado. Apesar da criação do Sistema ter ocorrido em 2004, 13 anos após sua contínua implementação em todo o território nacional, a composição de sua força de trabalho ainda é majoritariamente formada por trabalhadores temporários.

A flexibilização é característica que reflete a incorporação da lógica da reestruturação produtiva na força de trabalho empregada pelo Estado. Para Alves (2007, p. 157) os parâmetros da flexibilização, crucialmente expressos pela universalização do toyotismo, são “traduzidos em valores e regras de gestão do trabalho vivo, dos mais diversos tipos, atingem os empreendimentos capitalistas, seja na área da indústria, seja na área de serviços (inclusive na administração pública)”. O Estado, ao adotar como via de regra o modelo originado na esfera do mercado, atua não só na flexibilização da legislação trabalhista em geral, mas também nas formas de objetivação das prestações públicas.

---

10 Raichelis (2013), dentre outros pesquisadores, denota, ao longo do processo de implementação do Suas, a precarização das relações de trabalho, englobando os mais diferentes aspectos, dentre eles o da flexibilização.

## Gráfico 2 – Tipos de contratação dos trabalhadores vinculados ao Sistema Único de Assistência Social, recorte Cras/Creas (%)<sup>11</sup>



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social/Censo-SUAS 2015/Censo-SUAS 2016/Censo-SUAS 2017 (elaboração do autor).

Neste caso, a flexibilização da força de trabalho empregada pelo Suas se mostra como uma particularidade do que Alves (2007) chama de *nova precariedade do trabalho*, não por se tratar da fração da classe trabalhadora nacional historicamente imersa na precariedade estrutural,<sup>12</sup> muitas vezes retratada pelo trabalho informal, mas por ser uma parcela de trabalhadores no espaço da formalidade do trabalho que passam a sentir as consequências da universalização do modelo flexível de acumulação. Sobre a nova precariedade, Alves (2007, p. 258) afirma, mesmo que:

11 Foram concentradas na variável temporários, as diversas tipificações de modalidade de contratação adotadas pelo Censo-Suas, quais sejam: empregado público celetista, outro vínculo não permanente, servidor temporário, trabalhador de empresa/cooperativa/entidade prestadora de serviços, comissionado, terceirizado, voluntários. Apesar da variedade de tipos de vínculo, que inclusive requerem também uma problematização pela substância que revelam, como a presença de terceirizados e voluntários, foi aqui sistematizada uma variável mais generalista de temporários por retratar a essência da problemática da flexibilidade do vínculo, o que congrega em um universo geral as variações.

12 O que Alves (2007) aborda como precariedade estrutural firma-se no debate do mundo do trabalho que se detém ao estudo das formas de precarização do trabalho advindas com a reestruturação produtiva, mas que possui como cerne de sua determinação a crescente depreciação da força de trabalho no modo de produção capitalista inerente à genética contradição entre capital e trabalho.

[...] a nova precariedade seja mais visível nos estratos do setor informal, ela aparece, sob múltiplas formas, nos estratos formais do mercado de trabalho, seja através das perdas de direitos e benefícios trabalhistas, muitos deles por conta das novas formas de flexibilização do estatuto salarial; ou ainda da intensificação e extensão da jornada de trabalho, com as horas extras não pagas; seja através da insegurança no emprego e da carreira, como demonstram as reedições constantes dos programas de demissão coluntária ou insegurança da representação sindical, abatida pela queda do poder de barganha da categoria assalariada etc.

A flexibilização do trabalhador da PAS não foge à regra. O vínculo flexível de trabalho desonera os custos com a força de trabalho empregada, por não haver obrigatoriedade de pagamento de direitos trabalhistas como 13º salário e férias, além de fomentar a insegurança do vínculo, que ocasiona prejuízos quanto à organização política e na capacidade de negociação com o empregador. Além disso, tal fragilidade nos vínculos de trabalho encontrada no Suas destitui o trabalhador das possibilidades de progressão na carreira e de assalariamento, posto que na própria NOBRH/Suas (2011, p. 47) é previsto que “o acesso à carreira estará condicionado à aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos”.

Ao cruzar o elemento da flexibilidade com outros traços do perfil da força de trabalho empregada pelo Suas percebe-se que tal elemento da precarização possui proporções ainda maiores. No mapa etário geral dos trabalhadores do Suas é identificado que 56,86% estão entre 30 e 49 de idade (CENSO-SUAS/MDS, 2017), faixa de composição da População Economicamente Ativa (PEA) na qual se identifica o núcleo de trabalhadores que já deveriam possuir estabilidade empregatícia, com projeções estáveis de carreira e progressão de salários. No entanto, a parcela representada por aqueles com vínculos instáveis, que significa mais da metade da força de trabalho empregada no último ano pelo Suas, está inserida a condições de flexibilização.

Quanto à qualificação profissional, do conjunto de trabalhadores empregados, 43,12% possuem formação de nível superior (CENSO-SUAS/MDS, 2017), com qualificação necessária para desempenho de

suas funções técnicas, de acordo com os requisitos estabelecidos pelo próprio MDS, ao passo em que desse percentual ainda há 15,51% com algum tipo de especialização. Nesse caso, a qualificação profissional não tem se revertido em acesso à estabilidade empregatícia.

A flexibilização institucionaliza uma descartabilidade da força de trabalho empregada pelo Suas. Em paralelo à mediação elaborada por Druck (2016), quanto à flexibilização na política de saúde, a precarização das configurações de trabalho no Suas é um dos pilares do desmonte da Política de Assistência Social e, de forma mais ampliada, do próprio Estado social e democrático. Nesse caso, a precarização do trabalhador é também a precarização da política pública.

Diferentemente da flexibilização que acontece na política de saúde, por meio da privatização do aparelho público e terceirização da força de trabalho (DRUCK, 2016), o que ocorre no Suas é um processo de flexibilização por meio dos vínculos de trabalho nos serviços executados pelo próprio Estado. Tais diferenciações – a da política de saúde e da PAS – possuem manifestações particulares de flexibilização, mas que compõem uma mesma tendência de precarização da força de trabalho empregada.

O trabalhador público opera serviços públicos que atendem ao conjunto da sociedade. Apesar das bases do mundo do trabalho serem universais, por exemplo, como o assalariamento, há, no trabalhador público, a especificidade de desenvolver um trabalho improdutivo, nesse caso estudado, diferenciado pela finalidade de utilização de sua força de trabalho. A incorporação da lógica privada para a lógica pública substancia formas de erosão à prestação de serviços públicos que este trabalhador objetiva – a institucionalização da precarização de uma força de trabalho “cujo valor de uso é produzir bens públicos e, [...] o seu rebaixamento ou a sua redução ou mesmo a sua extinção geram implicações imediatas e plenamente visíveis ao conjunto da sociedade”. (DRUCK, 2016, p. 39).

O adensamento do projeto neoliberal, nos últimos anos, na direção da eliminação de diversos direitos sociais básicos até então garantidos pelo Estado, é composto pelo atrofiamento do Suas e a progressiva expulsão dos seus trabalhadores ao desemprego, possi-

bilitada pela flexibilização. O ano de 2017, por exemplo, foi marcado pelo primeiro ano de funcionamento do Novo Regime Fiscal, com cortes para o orçamento da PAS em que “os municípios deixaram de receber mais de R\$ 471 milhões”, observando “que o corte foi de 19% nesse período” (CNM, 2017). A previsão orçamentária para o ano de 2019, de acordo com publicação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ocasionará:

[...] diminuição de 133 mil vagas em abrigos (orfanato e asilo) que impacta na redução de 39 mil vagas para crianças e adolescentes, 58 mil vagas para idosos e 27 mil para adultos desabrigados ou em situação de rua. Também terá a diminuição de 10 milhões de atendimento por ano às pessoas e famílias em situação de desemprego, fome, iminência de violência doméstica que são atendidas nos Centros de Referência da Assistência Social, além de outros serviços, Programas e Projetos que ficaram prejudicados. (CNAS, 2018, p. 1).

O desmonte pelo viés dos cortes no orçamento segue na direção de interrupção de diversos serviços, já para o próximo ano, tendendo a suprimir o Suas nos anos vindouros, e significará a ausência da prestação de serviços essenciais para a população e direcionando grande parcela da força de trabalho empregada por esse sistema ao desemprego. A flexibilização, traço crucial das configurações de trabalho nesta política, se soma aos cortes orçamentários livrando de barreiras a expulsão destes trabalhadores de seus postos de trabalho.

Neste caso, a dinâmica de expansão do Suas, ao longo dos governos neodesenvolvimentistas, foi realizada tomando por base os critérios da reforma gerencial do Estado brasileiro, inclusive no que diz respeito às formas de contratação da força de trabalho empregada, conformando um movimento contraditório de expansão e instabilidade. As tendências de flexibilização expressas até o momento não irão encontrar um corpo profissional sólido e estruturado que possa oferecer entraves ao adensamento do projeto neoliberal na PAS.

Apesar do Suas ter passado a ser política de Estado após a promulgação da Lei nº 12.435/2011 e haver uma significativa parcela de 35,15% (Gráfico 2) de trabalhadores estatutários, ou seja, com

vínculo efetivo de trabalho, a tendência é que o conjunto de serviços seja suspensos e apenas esse conjunto de trabalhadores seja mantidos operando ações pontuais, possíveis de execução com orçamento previsto para os próximos anos.

A precarização do trabalhador do Suas é assim afirmada pela sua flexibilização. A instabilidade ocasionada pela fragilidade dos vínculos, que precariza as configurações de trabalho, cumpre um dos seus principais objetivos, no atual momento histórico de desmonte da PAS: a descartabilidade da força de trabalho empregada.

No campo das contradições de classe, há um conjunto de forças de resistência operadas não só pelo conjunto de trabalhadores da PAS em defesa do Suas, mas também por setores da gestão do próprio Sistema, de usuários, de conselhos profissionais, como é o caso do Conselho Federal de Serviço Social (CFess) e de movimentos populares, muitos deles concentrados na Frente Nacional em Defesa do Suas e da Seguridade Social, que existe desde o ano de 2016. No entanto, são poucas as possibilidades de interrupção dessas reformas postas até momento, já que se referem ao adensamento do projeto neoliberal que, gestado ao longo das últimas décadas, agora atinge, mais do que nunca, sua face antidemocrática e autoritária.

### **Apontamentos conclusivos**

O projeto neoliberal atua no tensionamento do Estado na forma de destituição de direitos sociais historicamente estabelecidos, cruciais para a reprodução da classe trabalhadora, especialmente expressos pelos padrões de proteção social dos diferentes Estados nacionais, como também na destituição de direitos trabalhistas, na posição de desregular freios à voraz subsunção do trabalho ao capital.

A Política de Assistência Social e a força de trabalho por ela empregada, como se tentou demonstrar neste artigo, é um crucial exemplo deste movimento histórico. Os dois elementos que, na aparência, podem estar dissociados se unem numa mesma cadeia de fenômenos – o desmonte do padrão de proteção social e a flexibilização das relações de trabalho compõem o processo geral de precarização social do trabalho.



A flexibilização se substancia como um dos fios condutores desta análise por ser o ponto de convergência entre desmonte e precarização. Neste caso, observa-se que a partir da flexibilização são derruídas possíveis barreiras do atual projeto neoliberal no Brasil, tanto na destituição da PAS quanto na descartabilidade de grande parcela da força de trabalho por ela empregada.

O Novo Regime Fiscal se antecipando às projeções feitas ainda anteriormente à sua aprovação e, caminhando ao seu terceiro ano de implementação, já demonstra os sinais de devastação do padrão de proteção social brasileiro. Os efeitos até agora observados, no curto intervalo de tempo, são de um desastroso rebaixamento das condições de vida da classe trabalhadora brasileira, anulando conquistas históricas do trabalho.

Deste modo, a precarização social do trabalho, particularizada neste artigo pela força de trabalho empregada pela PAS, intensifica-se como via de regra no Brasil contemporâneo, deixando à mercê do mercado um conjunto cada vez maior de trabalhadores completamente desprotegidos, seja na condição de rebaixamento de proteções sociais ou pela flexibilização do trabalho no interior do Estado.

Os efeitos para categorias profissionais, como a dos assistentes sociais – que compõem a maior parcela de trabalhadores do Suas hoje (CENSO-SUAS, 2017) – são também desastrosos. Deste modo, se nas últimas décadas a expansão da Política de Assistência Social significou uma expansão do mercado de trabalho do assistente social nesta área, a atual reconfiguração poderá representar aumento do desemprego deste corpo profissional, nos próximos anos.

Artigo submetido em 01/07/2019

Aceito para publicação em 06/11/2019

## Referências

ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. Londrina: Práxis, 2007.

AMORIM, Henrique J. **A valorização do capital e o desenvolvimento das forças produtivas**: uma discussão crítica sobre o trabalho imaterial. Tese de Doutorado. Campinas-SP: Unesp, 2006.

CASTELO, R. **Social-liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. Rio de Janeiro: Boitempo, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Emendas para recomposição do orçamento da assistência social são propostas para Comissão Mista do Congresso Nacional.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/emendas-para-recomposicao-do-orcamento-da-assistencia-social-sao-propostas-para-comissao-mista-no-congresso-nacional>>. Acesso em: 22/10/2018.

CONSELHO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Governo reduz orçamento da Assistência Social para criar Programa Criança Feliz.** Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/governo-reduz-orcamento-da-assistencia-social-para-criar-programa-crianca-feliz>>. Acesso em: 18/09/2018.

DRUCK, Graça. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. **Revista Trabalho Educação e Saúde**, v., 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **Nota técnica: análise da PEC 55.** Brasília: IPEA, 2016.

INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de acompanhamento fiscal:** setembro 2017. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531520/RAF\\_08\\_2017\\_pt04.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531520/RAF_08_2017_pt04.pdf)>. Acesso em: 01/09/2018.

MARX, Karl. **Grundrisse:** manuscritos econômicos de 1857-1858. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Norma Operacional de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília: MDS, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Censo Sistema Único de Assistência Social 2018.** Brasília: MDS, 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Censo Sistema Único de Assistência Social 2017.** Brasília: MDS, 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Censo Sistema Único de Assistência Social 2016.** Brasília: MDS, 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Censo Sistema Único de Assistência Social 2015.** Brasília: MDS, 2016.

PAIVA, Andrea B.; MESQUITA, Ana C. S.; JACCOUD, Luciana; PASSOS, Luana. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil.** Brasília: IPEA, 2016.

RAICHELIS, Raquel. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. **Serviço Social e Sociedade**, n. 116, 2013.

SOUSA, Jessé. **A elite do atraso:** da escravidão a Lava-Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.