



# Terceirização na Política de Assistência Social: ouvindo os trabalhadores

Outsourcing in Social Assistance Policy: listening to the workers

MARIA ERICA RIBEIRO PEREIRA\*

MARIA HELENA DE PAULA FROTA\*\*



**RESUMO** – Os trabalhadores da Assistência Social, ao mediar serviços socioassistenciais, são eles próprios sujeitos de direitos. Assim, analisa-se a terceirização na Assistência Social através da experiência de trabalhadores de um CREAS cearense. O percurso investigativo contemplou pesquisa bibliográfica, documental e de campo, observação simples, questionário e entrevista semiestruturada. Constatou-se que a terceirização via organização não governamental se mostra funcional às práticas conservadoras, por fragmentar demandas, descentralizar a responsabilização pela qualidade dos serviços, do trabalho e do trabalhador – realidade contrastante com os ganhos legais nessa política. Este cenário requer proteção aos seus viabilizadores, como um dever e uma condição-chave na conformação da política pública, gratuita, de qualidade, cuja responsabilidade se reporta ao Estado.

**Palavras-chave** – Trabalho. Terceirização. Assistência Social.

**ABSTRACT** – The Social Assistance's Workers, right's mediators, are subjects of rights. Thus, this article analyzes the outsourcing in Social Assistance through the worker's experience in a cearense CREAS. The investigation route included bibliography, documentary and field researches, simple observation, questionnaire and semi-structured interview. Outsourcing through non-governmental organization shows the functional conservative practices by fragmenting demands, decentralizing accountability for the quality of services, labor and worker – contrasting reality with legal gains in this policy contemporaneously. This scenario requires protection to their workers, as a becoming and a key condition in shaping public policy, free, quality, responsibility for which reports to the State.

**Keywords** – Work. Outsourcing. Social Assistance.

---

---

\* Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professora no Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza - CE/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/7149021513719309>. E-mail: [maria.eric@uece.br](mailto:maria.eric@uece.br).

\*\* Doutora pela Universidade de Salamanca-Espanha. Professora da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Líder do Grupo CNPq: Gênero, Família e Geração nas Políticas Sociais, Fortaleza - CE/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/6939566870510025>. E-mail: [helenapfrota@gmail.com](mailto:helenapfrota@gmail.com).

Submetido em: julho/2016. Aprovado em: abril/2017.

As relações de trabalho contemporâneas são resultado da necessária mudança nas formas de estruturação do capitalismo, no contexto dos ciclos de expansão e crise, na busca incessante pela elevação ou manutenção dos lucros. A precariedade social da força de trabalho apresenta-se de modo mais agudo ao trabalhador, dadas as formas assumidas na relação capital/trabalho no âmbito da precarização. Trata-se de um processo formatado no setor privado e estrategicamente adotado pelo Estado.

Assim, analisa-se a terceirização na Assistência Social através da experiência de trabalhadores de um Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) cearense. Toma-se como referência a conjuntura atual, que busca a efetivação desta política como direito de cidadania e dever do Estado, cuja mediação é garantida pelo seu corpo profissional.

Inicialmente, busca-se entender a terceirização na política por ser, dentre as de seguridade social, a mais recentemente regulamentada e ter sua configuração histórica como não direito; portanto, torna-se alvo dos efeitos da precarização de modo mais agudo, enfrentando dificuldades no âmbito do financiamento e estruturação dos serviços. Ademais, a maior parte de seu público se caracteriza por ser uma população miserável e pobre, ou vítima de graves violências; pessoas que chegam aos serviços fragilizadas e, muitas vezes, sem reconhecer seus direitos sociais e a necessidade de participação política, solicitando um corpo profissional capacitado técnica, teórica, metodológica e eticamente para atendê-los.

A relação de trabalho sob o signo da terceirização, porém, mostra-se, *a priori*, limitadora da capacidade de atendimento adequado dos usuários, pois ela no Brasil é utilizada, sobretudo, para auferir lucros ou reduzir custos em detrimento dos direitos trabalhistas dos profissionais, comprometendo a qualidade dos serviços operados.

No desvelar dessa problemática, empreendeu-se pesquisa de natureza quali-quantitativa em um CREAS Regional Cearense<sup>1</sup>. O equipamento tem sede em Fortaleza, Ceará, então referenciando parte da demanda desta capital, e mais quatro municípios de pequeno Porte I no interior, quais sejam: Chorozinho, Barreira, Pindoretama e Acarape. Os 116 profissionais, terceirizados ou estatutários, têm como *lócus* de atuação a sede e/ou os municípios referenciados, trabalhando como assistentes sociais, psicólogos, advogados, pedagogos ou educadores sociais.

As investigações bibliográfica e documental lançaram luz aos dados coletados, observada a heterogeneidade da amostra, através de observação simples, questionário (aplicado com 50,86% do universo) e oito entrevistas semiestruturadas válidas, as quais foram analisadas a partir do conceito de experiência de Thompson (1987).

Releva-se que foram respeitadas as normas da Resolução nº 466, de dezembro de 2012, do Ministério da Saúde, em todo o desenvolvimento da pesquisa – iniciada em dezembro de 2013 e concluída em janeiro de 2015<sup>2</sup>.

## O que é a terceirização?

Tradicionalmente, a terceirização ocorre quando uma empresa-mãe transfere para uma terceira a responsabilidade por suas atividades-meio, concentrando seus esforços em suas atividades-fim, visando alcançar mais produtividade, redução de custos e aumento de qualidade. Entende-se por atividade-fim o negócio que justifica a razão social da empresa-mãe e por atividade-meio todas as demais que fazem parte desta empresa, mas não são o seu negócio principal (DRUCK; THÈBAUD-MONY, 2007).

Há controvérsias em relação ao surgimento da terceirização. Corrobora-se o pensamento de Druck e Thèbaud-Mony (2007) para quem este é um processo velho e ao mesmo tempo novo. Para essas autoras, é uma forma peculiar de subcontratação e inserção precária no mercado de trabalho: velha porque tem bases ainda no início do capitalismo, e nova porque assume lugar central nas chamadas novas formas da

gestão e organização do trabalho, inspiradas no modelo japonês de produção nos anos 1970. É uma estratégia de descentralização da produção, cujos rebatimentos negativos ecoam, sobretudo, no trabalho.

A flexibilização promove a expansão desse mecanismo de gerência e produção, que deixa de ser usado de forma marginal ou periférica e se torna prática-chave na/para a modificação nas relações produtivas, contratação, processos, condições e relações de trabalho. Nesse bojo, surge um processo chamado “quarteirização”, marcado pela delegação a terceiros da gestão de contratos entre contratantes e contratadas em uma relação de terceirização. Entende-se aqui que este processo nada mais é do que uma forma de terceirização. Trata-se de uma nomenclatura a mais dentro do emaranhado delas que, na prática, significam reduzir custos, descentralizar riscos, potencializar ganhos e onerar o trabalhador (PEREIRA, 2015).

A terceirização se expressa também como relação de emprego *triangular*, ou seja, há a alocação de mão de obra por meio de empresa aluguel. O contrato temporário é prestado por meio de empresa interposta, que seleciona e remunera trabalhadores com a finalidade de prestar serviços provisórios junto às empresas-clientes. Nisso, é estabelecida uma relação triangular, em que o local de trabalho não tem relação direta com o empregador, mas com a agência de emprego (ALVES, 2014).

Além das empresas, há a formação de cooperativas de trabalho terceirizadas. Neste caso, a precarização pode ser aprofundada, pois, no caso das empresas, a relação de contrato pode ocorrer respeitando as determinações e direitos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Dado o seu caráter de autonomia e autogestão, os cooperados assumem a responsabilidade por todos os encargos trabalhistas e riscos do processo de produção. Estes, geralmente, se inserem nos mesmos espaços e atividades produtivas que os não terceirizados, porém sem os contratos de trabalho e os direitos com eles garantidos.

Hodiernamente, assiste-se à emersão da terceirização por intermédio das instituições que compõem o chamado terceiro setor. Complexo por si só, este espaço assume variadas formas na estruturação dos processos de trabalho e contratação de mão de obra, sendo um elemento a mais nesta engrenagem representativa do mundo do trabalho atual. Sua atuação em “parceria” com o Estado, especialmente na execução de serviços sociais, é uma expressão crescente, podendo ser um espaço de atuação pela via do assalariamento ou subassalariamento, como alternativa aos processos de voluntariado – uma questão que requer mais estudos, debates e esclarecimentos.

Cabe ressaltar que, para seus idealizadores, “o que é terceirizado é a atividade e não a empresa ou o trabalhador. A empresa terceira contrata o trabalhador, que não é terceirizado, mas faz parte do processo de terceirização” (DIEESE, 2007, p. 06). A terceira tem relação direta com o trabalhador com quem firma contrato; porém, a realização do trabalho é condicionada a determinações do ente contratante da terceira, conforme contrato firmado entre ambos. Nesta perspectiva, não há relação direta entre o trabalhador da terceirizada e a contratante. Quando isso ocorre, sem a figura da terceirizada, temporariamente, fala-se de contrato temporário. Estas características não se fazem formalmente entre a contratante da terceirizada e o terceirizado, pois o que os une é apenas a prestação de serviço, regulamentado pelo contrato entre empresas/entes envolvidos na terceirização do trabalhador. Contrato este que retira a figura do trabalhador da relação de trabalho com a tomadora de serviços da contratante.

Tais recursos visam desvincular o ato de produzir do seu caráter humano, visto que este processo de trabalho não pode ser realizado sem que haja a intermediação humana. Insere-se, portanto, em uma forma de compreender os trabalhadores submetidos ao mercado e à lógica de produção, destituindo o seu caráter de humanidade, reduzindo-o aos objetos produzidos e dele alienado.

Embora seja o gerador de valor, o fator humano no trabalho é subvalorizado diante dos processos de crises do capital. Destarte, o conceito tradicional da terceirização vem sendo questionado desde os anos 1990 pelos setores empresariais, os quais buscavam a regulamentação irrestrita da terceirização, ou seja, a possibilidade de terceirizar as atividades-meio e as atividades-fim. Dada a configuração específica de adoção deste processo no Brasil, as organizações da classe trabalhadora empreenderam esforços no sentido de barrar a legitimação da precarização posta pela terceirização no País.

Contudo, as reviravoltas sócio-históricas, marcadamente impelidas pela retomada de propostas (neo)conservadoras na caótica tessitura política, econômica e social brasileira, implicaram a vitória dos setores empresariais, que aprovaram a Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, que trata do trabalho temporário em empresas urbanas e dispõe sobre as relações de trabalho nas empresas de prestação de serviços a terceiros. As determinações desta lei apontam para a legitimação das condições precárias sob as quais os trabalhadores terceirizados vinham trabalhando.

Dada a recente aprovação dessa lei, sua centralidade no debate e a (re)configuração da questão no Brasil, deter-se-ão suas possíveis implicações ao trabalhador.

## **As engrenagens da terceirização no Brasil**

A terceirização no Brasil tem suas protoformas no início do século XX, quando o Código Civil de 1916 previa a alocação de serviços (CARELLI, 2007). Todavia, o marco referencial mais amplamente aceito é o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em plena Ditadura Militar, que implanta uma nova regulamentação e contratação de serviço pela Administração Pública Federal. A esta lei somou-se o contrato temporário, estabelecido pela Lei nº 6.019, de 1974<sup>3</sup>, uma das primeiras iniciativas de permissão da terceirização para o setor privado no país, considerando que esse tipo de contratação deve ocorrer por meio de empresa prestadora de serviços que tenha como finalidade disponibilizar mão de obra temporária (DIEESE, 2017).

Estas formas de relação de trabalho evoluíram nos anos 1980 e se expandiram em 1990, em uma realidade de recessão econômica e adoção, por parte das empresas e do Estado, de novos modelos de gestão que reestruturavam sua forma de produzir e gerir o trabalho.

A década de 1990 é favorável à terceirização devido à conjuntura presente no país: mudanças no padrão de desenvolvimento, formas e mecanismos de trabalho; uma economia com elevados níveis de regulação e planejamento estatal substituídos por uma economia desregulamentada sob a lógica do mercado; necessidade de modernização para a competitividade internacional, dentre outros. Este período demarca a inserção do Brasil nas formas flexíveis de produção e a adoção do neoliberalismo, via reforma gerencial.

Até 2017, no Brasil, a terceirização estava adstrita a atividades-meio, portanto, sendo ilegal quando usada em atividades-fim. Essa determinação estava presente no único mecanismo legal que tratava do tema no país: o Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), de 1994.

Assim, a terceirização deixa de ser uma prática acessória ou complementar e passa a ser um elemento central das estratégias empresariais e do Estado, com vistas à redução de encargos sociais e trabalhistas e maior flexibilidade da gestão da força de trabalho em termos de contratação e demissão. Aos trabalhadores equivale a redução de direitos, maior instabilidade e condições de trabalho, de modo geral, adversas.

No Brasil, firmou-se como a principal estratégia de redução de custos com pessoal, sob um rol de justificativas frágeis. Volta-se à desobrigação com a gestão, os custos da força de trabalho, as garantias previdenciárias, ao passo que utiliza os contratos flexíveis, temporários, parciais, por tarefa, dentre outros (POCHMANN, 2012; DRUCK; FRANCO, 2007).

Na Gestão Pública, atinge, sobretudo, as políticas sociais. Ressalta-se que tal situação tem duas faces contraditórias fundamentais: a) a necessidade de expansão da ação estatal em políticas sociais públicas para regulamentar as conquistas de 1988; e b) a orientação neoliberal de restrição do Estado, especialmente no âmbito destas políticas, ao se posicionar contra as conquistas sociais constitucionais. Esse embate deu tônica às ações sociais nos anos 1990, cuja repercussão mostra-se à área ainda hoje.

A aprovação da Lei 13.429 de 2017, que se propõe a regulamentar a terceirização, “não deixa claro se as regras [por ela anunciadas] se estendem ou não ao setor público” (DIEESE, 2017, p. 8). Assim, utilizar-se-á a divisão do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2007) sobre a terceirização no Estado, a qual pode ocorrer por meio de: concessão, permissão, parcerias e alocação de mão de obra e subcontratação<sup>4</sup>. Estas podem ser transferidas ou delegadas para empresas privadas, nacionais ou multinacionais, cooperativas de trabalho, organizações sociais (OSs), organizações sociais civis de interesse público (OSCIPs) e instituições sem fins lucrativos. A depender da modalidade de contratação, encontram-se limites a este ou àquele contratante.

Após uma série de irregularidades na relação entre as organizações da sociedade civil e a Administração Pública, aprovou-se a Lei 1.3019, de 31 de julho de 2014, atualizada em 2015, que dirime sobre a “cooperação” entre estes entes. Destacam-se alguns elementos regulamentadores destas “parcerias”: a constituição dos termos de colaboração, termos de fomento e “chamamento público” como meio de seleção destas instituições. Portanto, a relação entre os entes não ocorre via contrato e, por conseguinte, não se aplica à Lei 8.666/93 (que trata sobre as licitações e contratos estatais). Isso leva à flexibilização e agilidade na contratação das OSs pelo ente público, considerada engessada.

Trata-se de um avanço no processo de afastamento do Estado na concretização dos seus deveres, transferindo parte do fundo público para o fomento de outros setores, fortalecendo-os. É, além disso, a dualização da efetivação de direitos, formulados pela burocracia e executados por terceiros, em condições por vezes ignoradas, redundando em fragilização das ações.

Como fenômeno que domina o mercado de trabalho, dados do DIEESE e da Central Única dos Trabalhadores (DIEESE/CUT) de 2014 demonstram que os terceirizados representavam, em 2013, 26,8%, do mercado formal (12,7 milhões de assalariados), cuja concentração está nas faixas de até três salários-mínimos. Estes números, todavia, são subestimados, pois muitos dos inseridos nesse setor estão fora do mercado formal de emprego.

Exercendo suas funções três horas a mais que os diretamente contratados (excetuadas as horas extras e os bancos de horas), em 2013, se houvesse uma equiparação no número de horas trabalhadas entre terceiros e diretamente contratados, seriam geradas 882.959 vagas a mais no mercado (sem contar as horas extras, os bancos de horas e o ritmo de trabalho), conforme pesquisa do DIEESE-CUT (2014).

Esses trabalhadores têm suas relações laborais marcadas pela rotatividade, a qual é 3,1% maior que a dos diretamente contratados. Isso traz consequências tanto para indivíduo quanto para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), porque os terceirizados elevam os gastos com o seguro-desemprego (DIEESE-CUT, 2014). Esta rotatividade dificulta a organização e resistência política e a capacitação profissional, dada a fragilidade da relação entre o trabalhador e seu *lôcus* de trabalho.

Ademais, a terceirização pode comprometer os serviços e os produtos prestados. Isso porque nem sempre as empresas que prestam os serviços têm a especialização requerida e propalada para executar tal serviço ou produto. Ainda, dada a flexibilização dos contratos entre contratantes e terceirizadas, que pode ser rescindido mais facilmente, e na busca por mercados, a terceira pode assumir atividades que não estão na sua compleição inicial como meio de sobreviver no mercado ao findar um contrato, comprometendo a qualidade do serviço e com consequências para o usuário final.

Neste cenário, há luta e resistência relacionada à terceirização no Brasil, tanto no setor público quando no privado, o que colabora para forjar cotidianamente uma correlação de forças favorável ao trabalhador. Diante disso, pautou-se nos últimos anos a necessidade de uma legislação específica para proteger os terceirizados, posto que o Enunciado 331 do TST não era suficiente.

Assim, houve dois projetos contraditórios em disputa, um ligado às organizações da classe trabalhadora e outro aos setores empresariais. A CUT formulou o Projeto de Lei (PL) 1.621/2007, cujas principais linhas previam: I) direito à informação prévia; II) proibição da terceirização na atividade-fim; III) responsabilidade solidária da empresa contratante pelas obrigações trabalhistas; IV) igualdade de direitos e de condições de trabalho; e V) penalização das empresas infratoras. Além desse projeto, havia outro com

premissas idênticas ao PL 1.621/07 elaborado pelas centrais e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (CUT, 2009).

Os setores empresariais defenderam dois projetos. O PL 4.302/1998<sup>5</sup> propunha a regulamentação da terceirização, usando como artifício a ampliação do tempo contratual do trabalho temporário, transformando-o em padrão rebaixado de contratação com direitos reduzidos. Desde 2011, o Congresso buscava regulamentar a terceirização através do PL 4.330/2004, que procurava descaracterizar a relação de emprego e normatizava a terceirização em “atividades-fim” ou atividades inerentes, acessórias ou complementares à atividade econômica da contratante. No momento, esse projeto aprovado na Câmara encontra-se no Senado, sob a denominação de Projeto de Lei Complementar nº 30/2015.

Em 2016, sob o discurso da modernização, ampliação de empregos e retomada do crescimento econômico, ressurgiu a proposta de regulamentação da terceirização irrestrita à revelia dos interesses da classe trabalhadora. O PL nº 4.302/1998 foi desarquivado, sendo base da Lei nº 13.429, aprovada pela Câmara Federal, em 23 de março de 2017, e sancionada em 31 de março do mesmo ano. A referida lei faz alterações na Lei nº 6.019, de 1974, que trata do trabalho temporário em empresas urbanas e dispõe sobre as relações de trabalho nas empresas de prestação de serviços a terceiros (DIEESE, 2017).

O primeiro aspecto a ser destacado sobre a Lei nº 13.429, de 2017, é a junção em um único dispositivo de duas questões complexas: o trabalho temporário e a terceirização. Entende-se que a regulamentação da terceirização deveria ser amplamente discutida com os interessados, especialmente os trabalhadores, os quais possuem menor poder de negociação com as terceiras e as contratantes, requerendo dispositivos legais claros sobre seus direitos e as possibilidades de tê-los efetivados. O debate travado em torno da aprovação desta lei considerou preponderantemente as requisições das contratadas e terceirizadas, silenciando as requisições do trabalhador. Demonstrando sua conexão aos interesses empresariais, a implicação primeira desta lei ao terceirizado é a ampliação da terceirização às atividades-fim, algo antes proibido pelo Enunciado 331 do TST. Assim, informa a lei: “O contrato de trabalho temporário pode versar sobre o desenvolvimento de atividades-meio e atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços” (BRASIL, 2017, p. 2). Esta regulamentação retira as barreiras impostas ao contrato de pessoal para as atividades que são a razão social da empresa. Assim, a tendência é a ampliação deste tipo de contrato no País.

Chama atenção a definição de empresa prestadora e empresa contratante de serviços presentes na referida lei. A primeira definida como “a pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar à contratante serviços determinados e específicos”. Esta “contrata, remunera e dirige o trabalho realizado por seus trabalhadores, ou subcontrata outras empresas para realização desses serviços”. A segunda define-se por ser a “pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços determinados e específicos”. Ademais, é feito o alerta: “Não se configura vínculo empregatício entre os trabalhadores, ou sócios das empresas prestadoras de serviços, qualquer que seja o seu ramo, e a empresa contratante” (BRASIL, 2017, p.1).

A partir destes elementos, legitima-se a “quarteirização” – quando a empresa terceira pode subcontratar outras para realizar serviços contratados – e a possibilidade de a contratante ser pessoa jurídica (PJ), podendo redundar em empresas de uma única pessoa, a conhecida “pejotização”. Para o DIEESE (2017), esta dupla relação pode intensificar o risco de fragmentação excessiva dos processos produtivos, facilitando o acometimento de fraudes, sonegação e queda na qualidade dos produtos e serviços, além de dificultar a fiscalização no cumprimento de legislação fiscal, trabalhista e previdenciária, o que pode elevar conflitos e judicialização destas formas de contratação.

Quanto às condições de trabalho, tem-se a regulamentação das diferenciações entre diretamente contratados e terceirizados, algo já efetivado no cotidiano da terceirização. Isso expressa-se no fato de a contratante ter somente a responsabilidade de “garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato”; sendo facultativo “estender ao trabalhador da empresa de prestação de

serviços o mesmo atendimento médico, ambulatorial e de refeição destinado aos seus empregados, existente nas dependências da contratante, ou local por ela designado” (BRASIL, 2017, p 3).

Além disso, no caso de causas trabalhistas, a responsabilização da contratante é subsidiária, ou seja, ela só atuará na falta da terceira para arcar com os direitos devidos ao terceirizado, em caso de condenação desta. A defesa dos setores ligados à classe trabalhadora era de regulamentar a responsabilidade solidária, na qual o trabalhador poderia recorrer a qualquer uma das empresas/entes em casos como esse.

A rotatividade profissional marcante nos contratos temporários é corroborada à medida que a lei prevê a contratação por até 180 dias, prorrogada por mais 90 dias quando comprovadas as condições que o ensejaram, ambos prazos computados consecutivamente ou não, ao fim dos quais um novo contrato com a mesma tomadora só poderá ser firmado decorridos 90 dias do fim do primeiro contrato. A contratação do terceirizado em prazo inferior a este configurará o vínculo empregatício com a tomadora.

Ademais, a lei deixa algumas lacunas importantes, que abrem margem a interpretações variadas caso não sejam esclarecidas. Destacam-se: a indefinição quanto à aplicabilidade da lei ao setor público e ao trabalho doméstico; os requisitos para as empresas prestadoras de serviços e as cláusulas nos contratos de prestação de serviços são amplas e insuficientes para sanar as dúvidas, criar parâmetros avaliativos e fiscalizadores eficientes e seguros. Por sua vez, há o esclarecimento de que as empresas de vigilância e transporte de valores não são contempladas por esta lei, e que os contratos entre contratantes e contratadas vigentes podem ser adequados a esta lei, caso haja acordo entre as partes.

Quanto ao descumprimento das normas presentes na referida lei, é previsto apenas o pagamento de multas. Claramente, não se tem previsão adequada à proteção dos trabalhadores inseridos na órbita da terceirização, o que reforça a indicação de que a realidade apresentada pelo DIEESE/CUT, 2014, até pode ser alterada em favor do trabalhador, mas não o será pelas garantias presentes nesta norma.

Assim, percebe-se que a Lei nº 13.429, de 2017, amplia a terceirização no País, cuja regulamentação institucionaliza perdas aos trabalhadores e quebra limites jurídicos ainda vigentes. Deve-se pontuar que esta lei se soma a um conjunto de retrocessos sociais, políticos e econômicos na história recente do País, cujas expressões estão em ebulição dadas as articulações para promoção de mudanças na CLT e nas regras da previdência. Esse conjunto mostra-se precarizador e flexibilizador das condições e relações de trabalho – o alvo preferencial para pagar as dívidas das crises econômicas. Isso redundava em insegurança e desregulamentação de direitos da classe trabalhadora, cuja realidade tende a ter como regra geral a instabilidade.

A disputa em torno do tema é constante, exigindo organização e conscientização por parte dos setores ligados ao trabalho, posto o desafio de fazer frente a regulamentação jurídica da fragilização dos processos de trabalho, e, em especial, ao terceirizado, cujo horizonte analisado através de dados do passado e do presente mostra-se sedento por organização política e luta para fazer frente a esta realidade. Alerta-se que, dada a base ontológica do trabalho para o ser social, as condições gerais de precarização do trabalho aprofundam as desigualdades e as expressões da questão social, as quais, paralelamente, colaboraram para a degradação geral do tecido social brasileiro.

## **A terceirização no Ceará sob o discurso da modernização estatal**

A terceirização no Ceará tem sua ampliação no processo de estruturação e consolidação da modernização da estrutura econômica e da Administração Pública no contexto de queda dos coronéis no final dos anos 1980 – então detentores do poder político e econômico no Estado. Nesse período, ascende ao poder um grupo empresarial que se tornou hegemônico tendo como expoente máximo o atual senador Tasso Jereissati. Com forte uso do discurso político e do *marketing*, essa ascensão ocorreu graças às críticas

ao modelo tradicional e clientelista de fazer política, o que lhes concedeu amplo apoio popular; e ao discurso da modernização político-administrativa nesse Estado (NOBRE, 2008).

Nesse contexto, propugnou-se a reforma, cujos ideais eram os mesmos que levaram, posteriormente, à reforma nacional: modernização, participação política, descentralização político-administrativa, racionalização da máquina estatal, dentre outras. A reforma ocorreu em duas fases: inicialmente, esse projeto voltou-se à recuperação financeira (então havia limites jurídicos a reformas mais profundas – problema sanado com a reforma empreendida pelo Congresso Nacional), e, posteriormente, à moralização da administração pública cearense (GONDIM, 1995).

As consequências desta política foram, por um lado, a consolidação da industrialização cearense, então pouco diversificada, e, por outro, a busca em suplantar os padrões produtivos da agricultura e da pecuária – tradicionais dependentes das condições geográficas e climáticas da região. Para tanto, alteraram-se as relações ente o Estado e os diversos setores da sociedade (NOBRE, 2008).

No Estado, uma das principais estratégias de contenção de gastos foi a diminuição dos dispêndios com pessoal, por meio de diminuição de salários e remoção de gratificações. Nesse período, a terceirização ganhou intensa expressão como política de pessoal no Gestão Pública cearense.

Nesse processo, o governo estadual buscou suporte no modelo desenvolvimentista do Leste Asiático. Assim, aqui, defendeu-se a flexibilização do Estado e um planejamento compartilhado com o setor privado, a convergência entre ações governamentais e os investimentos privados, visando à melhoria da competitividade internacional e à elevação da produtividade. O Ceará era o pioneiro, no Brasil, nessa reforma gerencial (ABUL-EL-HAJ, 2003).

Ao longo dos anos 1990, o Estado aprofundou os preceitos reformistas, mas não sem resistências. Um exemplo é o Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Estadual do Ceará (Mova-se), que se posicionou na defesa de direitos sociais e trabalhistas, histórico este que se mantém ainda hoje.

De modo geral, o Ceará ocupa o segundo lugar em número de terceirizados no Brasil, conformando um percentual de 29,0% do total de trabalhadores formais (DIEESE/CUT, 2014). Na Administração Pública, segundo relatório do Tribunal de Contas do Ceará (TCE), no período de 2007 a 2012, houve um aumento de 25,10% dos terceirizados em atividades não terceirizáveis nesse setor (2012). As políticas de recorte social são as mais afetadas por inflexões prático-políticas neste cenário e limitadas como direito.

## **O paradoxo de garantir direitos sem ter os seus direitos respeitados**

A Assistência Social é “um campo concreto de acesso a bens e serviços pela população pauperizada” (SPOSATI, 2014, p. 31). É política pública não contributiva, portanto, direito do cidadão e dever do Estado, que provê os mínimos sociais, sendo realizada através de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2011).

O SUAS consolida uma forma de gestão para atender aos objetivos da política, quais sejam: proteção, vigilância e garantia e defesa de direitos sociais aos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos sociais, pessoais e familiares, independentemente da situação financeira – muito embora este ainda seja o principal demandante da política.

A vigilância socioassistencial compreende a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas visando ao desenvolvimento da proteção aos sujeitos. A defesa de direitos se refere ao pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais, mediante a divulgação e a defesa da efetivação e da ampliação dos direitos (BRASIL, 2011).

A proteção social possui dois níveis: a Proteção Social Básica (PSB), com caráter preventivo, e a Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta Complexidade, atuando junto aos que estão vivenciando algum tipo de violação de direitos, mas mantêm os vínculos familiares e/ou comunitários e aos que

precisam de atendimento integral, respectivamente. As ações protetivas podem ser realizadas nas instituições e organizações de assistência social privadas conveniadas ao SUAS e/ou nos equipamentos estatais.

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os CREAS, os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (CREAS POP), além de instituições de atendimento integral (Casas-Lares, Asilos, Albergues, dentre outros) são os espaços estatais de referência na PSB e na PSE, respectivamente.

Os CREAS são equipamentos públicos municipais, territorializados, localizados em área com elevados índices de vulnerabilidade e risco social. Trata-se de uma unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços aos que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violações, que demandam intervenções especializadas (BRASIL, 2011).

Esta configuração da política demandou mais profissionais e exigiu dos mesmos o domínio das peculiaridades da política, dos usuários e das especificidades do seu trabalho. Logo, buscaram-se estratégias para profissionalizar, capacitar e promover a carreira dos trabalhadores desta política visando romper com os resquícios do perfil tradicional dos que atuam por volição e princípios religiosos, benemerentes, socialmente louváveis, mas com um desprestígio na divisão sociotécnica do trabalho. Isso se reflete nos salários e condições precárias de trabalho.

Destarte, conquistaram-se normas aos trabalhadores, asseverando direitos e condições de trabalho adequadas ao necessário desenvolvimento das ações socioassistenciais. Destacam-se: a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/SUAS), de 2006; a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009, que definiu os serviços, as ações e as condições ambientais, materiais e socioeducativas de desenvolvimento das ações, as Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 9, de 2014, e n.º 17, de 2011, que referendam e ampliam os trabalhadores das equipes de referência; a Lei nº 12.435/2011, que afirma a gestão do trabalho como estratégica na condução dos direitos socioassistenciais; a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), de 2012, que diz sobre a gestão do trabalho em condições dignas; e a Política Nacional de Educação Permanente (PNEP/SUAS) de 2013.

Apesar do avanço legal, os contratos de trabalho se dão sob o signo da precarização. Em 2015, dos 91.965 trabalhadores do CRAS, 51,5% foram contratados por vínculos não permanentes. Dos 22.288 profissionais do CREAS, em 2015, 46% encontram-se nesta situação. Os Centros POP empregavam 3.108 profissionais, dos quais 55,2% trabalham com vínculos não permanentes, conforme dados do Censo SUAS 2015 (BRASIL, 2016).

Acrescenta-se a essa realidade a precária estrutura institucional com condições mínimas de trabalho e problemas de gestão. A característica dos municípios, especialmente aqueles de pequeno porte, é de pouca estrutura institucional e de gestão com rotinas técnicas e administrativas frágeis e pouco qualificadas. Além disso, é preciso que se entenda haver uma relação entre o público e o público não estatal (privado) dentro da política que condiciona o seu desenvolvimento e rebate também na ideia da gestão do trabalho social no SUAS (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012).

Esse campo é permeado pela fragilidade protetiva no mundo do trabalho, cujas notas se particularizam em um espaço historicamente visto como *lócus* privilegiado do não trabalho. Assim, o trabalhador da Assistência Social convive com a flexibilização dos direitos trabalhistas; a responsabilização do profissional com os custos de capacitação em níveis mais elevados de ensino; condições ineficientes e precárias de trabalho, dentre outros. Tudo isso é perpassado pelos conflitos de concepções sobre a política, as quais são tensionadas por uma perspectiva progressista que a entende como campo de viabilização de garantia de parte das necessidades humanas, compreendidas como um direito; e outra que a concebe como um campo de continuidade de conservadorismo e de estigmatização das ações e dos sujeitos por ela atendidos, a qual desconsidera os determinantes sócio-históricos que implicam a imperatividade da Assistência Social pública.

## Requisitos à gestão do trabalho na Assistência Social

A Assistência Social é uma área de prestação de serviços, cuja mediação principal é o próprio profissional (SPOSATI, 2006), o qual realiza um trabalho apoiado no seu conhecimento e na sua formação ética, teórica, técnica e política e nas condições institucionais para efetivar sua intervenção (SILVEIRA, 2011; COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012).

A gestão do trabalho no SUAS compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito dos entes federativos. Cada um desses é responsável pela constituição de órgão específico em sua esfera para a gestão do SUAS, expressando o orçamento a ele vinculado (BRASIL, 2012).

Neste aspecto, o marco fundamental foi a regulamentação da NOB/RH/SUAS, que define como trabalhadores da Assistência Social todos os inseridos nas Secretarias de Assistência Social, nas secretarias executivas dos Conselhos de Assistência Social, nas unidades públicas estatais, nas entidades e organizações de Assistência Social, responsáveis pelas funções da gestão e pelo provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da rede socioassistencial (BRASIL, 2011).

Além dessa definição, uma das maiores conquistas previstas nessa norma é a constituição das equipes de referência por servidores efetivos. Estes são os responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, considerando o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2011).

As equipes foram referendadas nas Resoluções CNAS nº 17, de 2011, e nº 9, de 2014. A primeira ratifica e amplia as categorias profissionais de nível superior que atuam obrigatória e/ou preferencialmente nas equipes de referência. A segunda reconhece as ocupações e as áreas de ocupações de profissionais de ensino médio e fundamental que compõem as equipes de referência do SUAS (BRASIL, 2011; 2014).

Assim, reconhece-se a responsabilidade de todos os envolvidos, direta ou indiretamente no atendimento dos usuários, na qualidade das ações ofertadas. Destarte, reconhecer os profissionais de nível fundamental e médio significa reconhecer o caráter global de referenciamento que o aparelho social como um todo possui. Diz-se sobre um acesso ao direito que começa com o porteiro até os mais especializados profissionais. Trata-se de um meio de legitimar esse quadro profissional, pois, à medida que são regulamentadas, alçam à condição de direito reivindicável.

Para qualificar a ação deste quadro profissional, é fundamental o domínio de arsenal técnico-operativo, ético-político e teórico-metodológico referente à Assistência Social e sua especificidade nas tramas sociais, buscando romper com visões e posturas tradicionalistas, culpabilizadoras, moralizantes, negadoras de direito ainda presentes nos operadores dos serviços socioassistenciais. Requisita-se, assim, a efetivação da Política Nacional de Educação Permanente, de 2013, que visa à problematização e ao desenvolvimento de competências conectadas aos novos rumos da política. Reforça esta perspectiva a Lei nº 12.435/11, que situa como um dos objetivos do SUAS implementar a gestão permanente do trabalho e a educação permanente, bem como garantir que recursos do cofinanciamento do sistema possam ser utilizados para o pagamento dos profissionais das equipes de referência, estimulando a estabilidade, a valorização profissional no sistema e a construção de perfis profissionais identificados com a política.

Releva-se que o trabalho social desenvolvido atende usuários que hoje têm sua base não apenas em pessoas incapazes para o trabalho, mas trabalhadores que, dadas as condições de emprego e subemprego, estão alijados das condições de prover, por meio da sua força laborativa, suas necessidades e de sua família. Isso constrange o trabalhador social à medida que, na lógica da precarização, ele também se sujeita à insegurança de conseguir sobreviver pelo seu próprio trabalho. Então, recorre a duplas jornadas de emprego que o esgotam física e psicologicamente, comprometendo os serviços prestados e a própria capacidade laborativa.

Como membro da classe trabalhadora, este laborador também está imerso na realidade de precarização, terceirização, contrato temporário e subemprego. Esta conjuntura somada às pré-noções estigmatizantes do ser trabalhador da política exigem a efetivação da legislação protetiva ao trabalhador, rompendo com o paradoxo de promoção de proteção social com a *desproteção* dos que a viabilizam.

### **Ouvindo os trabalhadores de um CREAS cearense**

A Assistência Social é operada mediante um conjunto de ações realizadas com suporte em pactuações, visando à efetividade dos serviços socioassistenciais via gestão compartilhada das responsabilidades. Neste bojo, os CREAS regionais são mecanismos de materialização da regionalização no SUAS visando à universalização do acesso aos serviços socioassistenciais, aos direitos e seguranças aprofundadas e aliada à territorialização da PSB. Estes equipamentos são recomendados para municípios de até 20 mil habitantes, quando a demanda não justificar ou houver a impossibilidade destes em prover os serviços socioassistenciais em seu âmbito. A regionalização no SUAS efetiva, sobretudo, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado de Indivíduos e Famílias (PAEFI).

A oferta regionalizada do PAEFI pode ocorrer por duas vias: 1) a União e o Estado o cofinanciam em Unidade de CREAS Municipal, cuja gestão, coordenação e execução do Serviço é de responsabilidade do município; ou 2) a implantação de unidade de CREAS regional, gerida, organizada, coordenada pelo Estado, cuja oferta do serviço é feita por equipe técnica contratada pelo Estado em uma unidade regional e que circula pelo território dos municípios vinculados – sendo este o caso do centro pesquisado (BRASIL, 2013).

O CREAS em análise tem sede em Fortaleza e referencia quatro municípios de pequeno porte, com elevado nível de pobreza e baixos índices de desenvolvimento humano. Possui quatro equipes com profissionais de ensino superior para atendê-los, com a participação de profissionais de nível médio cedidos pelos municípios. Além de possuir uma equipe com profissionais de ensino superior e fundamental para atender a demanda do município de Fortaleza, que ainda implementava os CREAS em seu território.

### **As percepções sobre o trabalho social efetivado e seus dilemas**

A visão estabelecida sobre a política e o trabalho social predominante no CREAS regional os vincula ao exercício de direitos de cidadania via trabalho assalariado, em um cotidiano permeado por contradições e possibilidades. Destarte, compreendem-se como elo entre o direito legalmente assegurado e o usuário. Conhecem-no como aquele a ser orientado pela ética e pelo compromisso com o usuário, buscando a capacitação permanente e continuada como meio de atuar eficientemente.

Durante a pesquisa, foram encontrados entre os profissionais visões que atrelam as ações por eles desenvolvidas como uma forma de ajudar as pessoas, de fazer o bem ao próximo, discurso e percepção contrastante com sua inserção enquanto assalariado na instituição, cuja mediação é a relação de trabalho, pautada pela compra e venda da força de trabalho e não por uma ação volitiva de ajuda ao próximo.

A sistemática do trabalho destes nos municípios do interior é o atendimento generalizado a todos os casos ligados à Proteção Social Especial de Média Complexidade uma vez na semana. Esta frequência é justificada por só haver um carro para atender a demanda de quatro municípios, o qual todo dia está em um município diferente; estabelecendo somente um dia por semana para atendimentos emergenciais requeridos pela equipe de um dos municípios referenciados.

As equipes de profissionais de ensino superior da sede do CREAS em Fortaleza atuam em plantões ou em regime de seis ou oito horas por dia, conforme a jornada de trabalho específica de cada profissão. Trabalhando em três plantões semanais, por estarem só um dia nos municípios referenciados, as equipes ficam dois dias na sede do Centro: um para resolver questões ligadas à demanda do município,

especialmente, a realização de atividades burocráticas, planejamento, contatos institucionais, atualização de dados dos usuários, dentre outros; e outro para atender à demanda da sede.

Esta estruturação dos serviços se mostra prejudicial ao usuário e ao trabalhador. No primeiro caso, atenta-se para o caráter de referência a ser exercido pelos profissionais que atuam nos centros, cujo processo requer a presença sistemática destes segundo a necessidade dos usuários. A realidade configurada nos municípios é de carência, pobreza e índices consideráveis de vulnerabilidades e riscos sociais. Logo, é fundamental que a equipe esteja no equipamento social quando este usuário chega, bem como se faz necessário pensar os sistemas que possibilitem o contato direto e sistemático, especialmente com a população rural, mediante vale-transporte, idas frequentes aos sítios, por exemplo.

Os educadores sociais contratados para atuar na sede de Fortaleza realizam o Serviço de Abordagem Social. Os educadores sociais que atuam em cada um dos municípios referenciados estão ligados ao respectivo município, dando o suporte à equipe técnica de nível superior; entretanto, na maioria dos casos, não realizam as funções que competem ao educador, muitas vezes exercendo a função de serviços gerais.

É preciso que o equipamento esteja efetivamente referenciando estes usuários, algo que somente é possível com o serviço funcionando. Um prédio por si só e profissionais não capacitados são incapazes de fazê-lo. Não há justificativa para manter um educador social dentro de um equipamento atuando como serviços gerais. Neste sentido, é preciso delimitar os campos de ação e capacitá-los sistemática e permanentemente sobre o trabalho e as funções a serem desempenhados, favorecendo a ação crítica voltada à qualidade dos serviços socioassistenciais.

Ainda como situação observada durante a pesquisa, destaca-se a simultaneidade e contradição de uso dos espaços físicos e da infraestrutura pelos profissionais. A sede do CREAS, como *locus* de atendimento de demandas dos usuários de Fortaleza e como espaço de referenciamento, salvo exceções, se mostra adequado ao desenvolvimento das ações. Diferentemente dos espaços destinados aos CREAS dos municípios referenciados, que se caracterizam, em menor ou maior grau, pelo imprevisto, sem o resguardo do sigilo, da segurança, de meios de comunicação, de transporte para visitar os sítios, dentre outros – carecendo, pois, de infraestrutura.

Para os educadores sociais, a atuação é complexa nos postos espalhados pela cidade, os quais não dispõem de infraestrutura mínima para realizarem seu trabalho como protetor solar, água para beber, dentre outros.

## **Recursos humanos: instrumento privilegiado na realização do trabalho social**

O CREAS em análise possuía, durante a pesquisa, seu quadro de pessoal composto por 142 pessoas, segundo dados colhidos na instituição, em novembro de 2014. Destes, 14 encontravam-se à disposição de outros órgãos, sete gozavam licença e cinco eram estagiários. Deste modo, havia 116 profissionais ativos, terceirizados ou estatutários. Estes são os dois vínculos empregatícios no Centro.

Em relação ao tipo de vinculação profissional, dos 116 profissionais ativos, apenas oito, percentual de 6,89%, são estatutários, e 108, ou seja, 93,10%, são terceirizados. Analisando o quadro geral de pessoal, dos 137 profissionais, apenas 14 são estatutários, equivalente a 10,21%, e 89,78% são terceirizados.

Os terceirizados estão vinculados a uma organização social. Pensadas como um espaço fora do Estado, estas instituições são progressivamente legitimadas a atuar como uma extensão deste, mediante financiamento, configurando um processo amplo de terceirização via organizações sociais, alternativa às empresas privadas e cooperativas. Os terceirizados via OSs têm perdas ou restrição de direitos trabalhistas, dada a natureza própria e as formas de captação de recursos e projetos, os quais são geralmente adstritos ao curto e médio prazo, o que leva à dificuldade de constituição de carreira e consolidação de uma vida laboral protegida nestes espaços.

Assim, algumas dessas organizações atuam como empresas terceirizadas ou intermediadoras de mão de obra *stricto sensu*, mudando apenas a sua identidade social, dado o fato de não estarem presente

no cotidiano de trabalho dos profissionais, funcionando apenas na intermediação da contratação. Este é o caso observado no Centro.

Dentre os terceirizados, a maioria ingressou no sistema via indicações; contudo, passaram por algum tipo de seleção como meio de burocratizá-la ou dotá-la de caráter formal. Geralmente, após análise de currículo e/ou entrevista, os profissionais foram submetidos a uma espécie de estágio probatório *fast food* de três dias ou uma semana, período insuficiente para o profissional ser testado em suas habilidades e conhecimentos técnico-operativos, ético-políticos e teórico-metodológicos necessários ao desenvolvimento competente das atividades ligadas ao cargo ou função. Ademais, essas modalidades de seleção abrem espaço para a pessoalização das contratações, sob a ótica do favor, do clientelismo e, por conseguinte, com prejuízo ao serviço e aos usuários.

Esses profissionais ingressaram no sistema sem experiência de trabalho com as questões de violação de direitos ou com o trabalho a ser realizado. Assim, o CREAS realiza capacitações sistemáticas, ainda que com conteúdo de explicações de rotinas do trabalho. A realidade verificada é que, à medida que o profissional sai da instituição prestadora de serviço, leva consigo a experiência acumulada, gerando a necessidade da capacitação de novos quadros em *continuum*, sem conseguir romper as bases da formação inicial. Isso dificulta a elaboração de estratégias a longo prazo de qualificação dos serviços e da gestão do trabalho. No caso das organizações sociais terceirizadas, é uma realidade corrente, dado o seu caráter rotativo nos processos de chamamento público.

Nesse sentido, reafirma-se o concurso público na composição das equipes de referência de que trata a NOB/RH/SUAS 2006, submetendo os concorrentes às mesmas condições de competição e evitando o uso político de cargos.

### **(Des) Entendimentos, luta e resistência**

A terceirização em um espaço público estatal se apresenta aos profissionais como uma realidade complexa. Assim, foram identificadas duas perspectivas opostas e contraditórias: por um lado, a desresponsabilização e, por outro, uma forma de adição de efetividade à execução das atividades profissionais diante da fragilidade dos vínculos empregatícios, com real possibilidade de perda do emprego.

Estas perspectivas assentam-se na problematização da realidade do trabalhador ante sua condição de assalariado em um espaço público estatal, sua interface com o mercado de trabalho e a relação público-privado – delicada no caso brasileiro. Assim, além da pouca consciência desta relação e da falta de estratégias de como enfrentá-la coletivamente, há pouco conhecimento sobre as normas da Assistência Social que tratam sobre a contratação de recursos humanos, fatos afinados com a contradição nas perspectivas de entendimento socioprofissionais sobre a política, os quais reforçam preconceitos e estigmas e limitam as lutas de apropriação da Assistência Social como campo de trabalho que efetiva direitos sociais.

Certamente, concorreu para isso a realidade do mercado de trabalho, marcado pelo estímulo ao empreendedorismo e ao associativismo, pelos contratos pessoais, pela elevação no número de empregos gerados no mercado informal, os quais prescindem de proteção trabalhista, previdenciária e social – cenário contrastante com a realidade dos profissionais que têm empregos “com carteira assinada”, portanto, com as garantias inerentes à CLT, caso dos terceirizados no Centro.

A relação entre os profissionais terceirizados e os profissionais efetivos é percebida como não hierarquizada em termos de convívio no ambiente de trabalho; realidade esta favorecida pelo baixo número de trabalhadores efetivos. Contudo, nos pequenos gestos do cotidiano e nas divisões de tarefas, as contradições se evidenciam em relação à fala dos trabalhadores.

A insegurança decorrente das formas de contratação dentro de um espaço público estatal traz dois fatores agravantes quando comparados a outros setores: as possíveis trocas ao final das gestões e não

recontratação das terceirizadas ao final dos contratos ou termos de parceria. É uma realidade cujas dimensões são diferenciadas, mas se apresentam ao profissional como momento de tensão e de desconforto em relação a sua manutenção ou não no emprego formal.

O primeiro caso retrata as discontinuidades dentro da Gestão Pública brasileira, quando há trocas de grupos políticos na direção do Governo. É um problema que demonstra o quanto ainda se precisa avançar em termos de planejamento em longo prazo dos projetos e na visão sobre o papel do governante e seus direcionamentos quanto à manutenção dos serviços públicos. O segundo caso demonstra que o tipo de contratação via OSs terceiras está condicionado aos projetos que elas desenvolvem, portanto não há a constituição de um corpo profissional destes entes de fato. O que se tem é a formação de grupos de trabalhadores para atender a demanda das contratantes em relação a estes projetos, os quais, findados, representam demissão.

Ao final de cada contrato entre a terceira e a secretaria, os profissionais são demitidos e recebem todos os direitos trabalhistas. Porém, como os serviços não podem deixar de ser prestados à população, no período de novo chamamento, os profissionais continuam trabalhando, ainda que sem o vínculo funcional, até serem novamente contratados findado o trâmite que regula a parceria público-privada. Depreende-se que há uma exploração, uma relação de mais valia absoluta ao extrair os direitos trabalhistas como período de férias dentre outros.

Constatou-se uma rotatividade seletiva, ou seja, a manutenção de um núcleo estável e outro rotativo na instituição. O primeiro grupo é, em sua maioria, beneficiado por relação pessoal, paternal, amigável entre os contratantes e seus contratados (protegidos) ou aqueles com amplo arsenal de conhecimento e experiência na área; ao passo que o núcleo rotativo é selecionado ou demitido conforme a necessidade ou não de pessoal (PEREIRA, 2015).

A remuneração dos trabalhadores (incluindo os que informaram ter mais de um emprego ou ocupação) é baixa: 33,89% recebem de um a um salário mínimo e meio; 28,81% de um e meio a dois salários; 13,55% recebem de dois a dois salários mínimos e meio; 5,08% recebem de dois e meio a três salários mínimos; 1,69% recebem de três a três salários e meio; 5,08% auferem de três e meio a quatro salários mínimos e 3,38% não souberam ou se abstiveram em responder à pergunta.

Trata-se, pois, de valores incompatíveis com a garantia das necessidades sociais básicas destes trabalhadores, especialmente quando se recorre à Constituição Federal de 1988 a qual garante aos trabalhadores urbanos e rurais:

[...] salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (BRASIL, 2015, p.26).

Esta questão referenda a posição frágil destes trabalhadores em relação ao mundo do trabalho e de sua capacidade de sobreviver dignamente através deste emprego. A precarização do trabalho é uma situação que afeta os trabalhadores do mundo inteiro e não somente os trabalhadores da Assistência Social no Brasil. Tal fato leva os profissionais a não buscarem construir uma carreira nesta política, tendo-a como transitória em sua vida profissional.

Além dos problemas profissionais, outros são relatados: episódios de assédio moral e “convites” “não obrigatórios” para a participação em eventos político-partidários e desordens psicológicas. Isso conforma uma perda política, um processo de sofrimento, desmotivação, desvalorização e desrespeito ao profissional, aprofundando o desejo do trabalhador de buscar outros postos de atuação.

O medo de perder o emprego leva-os a não buscar ou evitar o confronto direto diante das reivindicações! Com tal postura, minimizam a participação ou retiram-se da arena da disputa política por seus direitos. 76,27% dos trabalhadores não exercem qualquer tipo de participação política. Os motivos

alegados são, sobretudo, a falta de interesse ou de tempo. Tal postura corrobora a fragmentação, desmobilização e enfraquecimento das lutas coletivas.

Quanto ao futuro, acreditam: dias melhores virão. Contudo, há uma fragilidade nos meios de construção deste devir, os quais ficam adstritos ao pensar a problemática do ponto de vista individual, demonstrando o nível de fragmentação no reconhecimento do trabalhador como classe e nas possibilidades de constituição de dias melhores coletivamente.

## Conclusão

Verificou-se um paradoxo quanto à ideia da política pelos trabalhadores: avaliada por alguns como um direito de cidadania e por outros como uma ação ligada ao amor ao próximo e a uma forma de ser socialmente útil. Além disso, demonstrou-se um amplo desconhecimento sobre as normas que tratam da contratação profissional no SUAS, bem como pouco debate crítico sobre as formas e condições de trabalho precárias na esfera estatal e, especialmente, no âmbito da Assistência Social.

Neste processo, a terceirização é uma das engrenagens que limitam a política, à medida que os serviços chegam aos usuários de modo fragmentado, focalizados ao mínimo, permeados pela rotatividade profissional. É um processo que fragiliza os vínculos entre equipe profissional e usuário – um empecilho aos objetivos almejados. Dada a aprovação da Lei nº 13.429, de 2017, marcada pela alienação e poucos esclarecimentos quanto ao uso ou não deste processo na esfera do Estado, entende-se que há uma possibilidade de retomada dos processos de terceirização *strictu sensu*, posto que a terceirização por via de parcerias com as organizações sociais é uma tendência histórica na política. Certamente, os desdobramentos da aprovação desta lei dependerá da capacidade de organização política da classe trabalhadora em criar formas de resistência a este mecanismo precarizante e negador da satisfação de suas necessidades materiais e espirituais como ser humano através do trabalho.

Há duas visões sobre a terceirização dentro da esfera pública e da Assistência Social: a) uma forma de precarização do trabalho e dos serviços prestados pelo Ente público e b) um meio de qualificação dos serviços, exatamente pelo afinco profissional, em decorrência da possibilidade do desemprego. Esta visão traz embutida em si a desconfiança e a legitimação do discurso que denuncia os servidores estatutários como relapsos e pouco afeitos ao trabalho; discurso legitimador das formas precárias de inserção dos trabalhadores nas políticas públicas, em especial, as de recorte social, além de demonstrar fragilidade no conhecimento sobre as implicações do uso da terceirização pela Gestão Pública.

As visões contrárias coexistem no espaço profissional, moldando as possibilidades de ruptura ou continuísmos, avanços ou retrocessos. Logo, percebe-se fragmentações profissionais por nível de escolaridade, por tipo de vínculo profissional, por local de atuação, por funções, dentre outras. Realidade que dificulta a organização profissional em prol de direitos e conquistas trabalhistas.

Conclui-se, pois, que a terceirização em um espaço estatal vai de encontro ao estabelecimento dos direitos tanto para usuários como para trabalhadores na efetivação dos direitos trabalhistas e sociais. Exige-se, portanto, a responsabilização direta do Estado na efetivação das ações, um quadro profissional protegido e com condições dignas de trabalho e efetivação de direitos.

## Referências

- ABUL-EL-HAJ, Jawdat. Ceará e o dilema desenvolvimentista brasileiro. **Políticas Públicas e Sociedade**. Fortaleza, n. 6, p. 11-22, jul/dez. 2003.
- ALVES, Giovanni. Terceirização e capitalismo no Brasil: um par perfeito. **Revista TST**, Brasília, ano 80, n. 3, jul/set. 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DF, 2015.

- \_\_\_\_\_. MDS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas – NOB/RH/SUAS**. Brasília: MDS, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social** (2011). Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm). Acesso em: 20 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. CNAS. **Resolução nº 17**, de 20 de junho de 2011. Brasília: MDS, 2011.
- \_\_\_\_\_. MDS. **Norma Operacional Básica do Suas – NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2012.
- \_\_\_\_\_. CNAS. **Resolução nº 31**, de 31 de outubro de 2013. Brasília: MDS, 2013.
- \_\_\_\_\_. CNAS. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília: MDS, 2013.
- \_\_\_\_\_. CNAS. **Resolução nº 09**, de 15 de abril de 2014. Brasília: MDS, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Censo SUAS 2015** (2016). Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 15 abr. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.429**, de 31 de março de 2017: Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm). Acesso em: 01 maio 2017.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Ceará. **Terceirização ilícita**. Fortaleza: TCE, 2012.
- CARELLI, Rodrigo. Terceirização e direitos trabalhistas no Brasil. In: DRUCK, G; FRANCO, T. (Orgs). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- COUTO, Berenice R.; YAZBEK, Maria C.; RAICHELIS, Raquel. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice R. et al (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2012.
- CUT. **Campanha de Combate à Terceirização: não à precarização**. São Paulo: CUT, 2009.
- DIEESE. **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Impactos da Lei nº 13.429/2017 (antigo PL 4.302/1998) para os trabalhadores: contrato de trabalho temporário e terceirização**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec175TerceirizacaoTrabalhoTemporario.pdf>. Acesso em: 04 maio 2017.
- DIEESE/CUT. **Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha**. Dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo: CUT/DIEESE, 2014.
- DRUCK, Graça; THÉBAUD-MONY, Anne. Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. In: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia. (Orgs). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia. Terceirização e precarização: o binômio anti-social em indústrias. In: DRUCK, Graça; FRANCO, Tania. (Orgs). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- GONDIM, Linda M. P. **Os governos das mudanças no Ceará: um populismo weberiano?** Caxambu: ANPOCS, 1995.
- NOBRE, Maria C. Q. **Modernização do atraso: a hegemonia burguesa do CIC e as alianças eleitorais da “Era Tasso”**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.
- PEREIRA, Maria Erica R. **As engrenagens da terceirização na Assistência Social: estudo com trabalhadores do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) - Regional de Fortaleza-Ceará**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.
- POCHMANN, Márcio. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.
- SILVEIRA, Jucimeiri I. **Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS**. In: BRASIL. MDS. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial**. Brasília: MDS, 2011.
- SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.87, 2006.
- SPOSATI, Aldaíza et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 2014.
- THOMPSON, Edward. **Senhores e caçadores**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

<sup>1</sup> Durante a coleta de dados, o Centro estava transferindo a demanda do município de Fortaleza aos CREAS ativos na capital; bem como vislumbrava redirecionar sua sede para um dos municípios referenciados, aproximando demanda e equipe de referência. Isso levou alguns profissionais a desistir de participar da pesquisa, embora esclarecidos sobre o sigilo das informações.

<sup>2</sup> O presente artigo discute dados obtidos em pesquisa empreendida no Programa de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará.

<sup>3</sup> Esta lei é alterada pela Lei nº 13.429, de 2017, a “Lei da terceirização”.

<sup>4</sup> A concessão é a transferência de um serviço do Estado para uma empresa, para que ela o execute com inteira responsabilidade. A permissão é um ato administrativo unilateral, discricionário e precário que pode ser gratuito

ou oneroso, pelo qual é conferido ao particular dado serviço público ou sua utilização. As parcerias são firmadas via acordos com outras entidades por meio de convênios e contratos em gestão. A subcontratação é a alocação/subcontratação de horas de trabalho via empreitadas (DIEESE, 2007).

<sup>5</sup> Esse projeto, enviado à Câmara dos Deputados em 1998, tratava inicialmente da ampliação do Contrato de Trabalho Temporário, mas, posteriormente, foi modificado para regular as empresas que intermedeiam a contratação de trabalhadores temporários. Em 2003, o Executivo, a pedido das Centrais Sindicais, encaminhou solicitação à Câmara dos Deputados para retirada do PL nº 4.302, que não foi colocado em votação (DIEESE, 2017).