

O trabalho de assistentes sociais no contexto de precarização e regressão de direitos nas políticas públicas*

*Carlos Felipe Nunes Moreira
Gênesis Pereira de Oliveira
Ney Luiz Teixeira de Almeida*

Introdução

A pandemia da Covid-19 revela como que uma crise sanitária expõe de modo tão exponencial as desigualdades sociais, econômicas e educacionais que marcam historicamente o modo como o capitalismo se desenvolveu no Brasil. Inegavelmente as estratégias de distanciamento social para conter o avanço da pandemia, assim como as de seu enfrentamento não lograram êxito pela combinação de alguns fatores: a ausência de vontade política em realizar uma ação coordenada no campo da saúde pública sob a responsabilidade da esfera federal (adoção do distanciamento social, campanhas nacionais educativas quanto ao vírus, formas de disseminação, controle e distribuição dos insumos necessários ao atendimento da população, testagem e vacinação em massa); o pífio suporte econômico para a população com a adoção de um efetivo programa de garantia de renda básica; a completa desarticulação com as demais políticas sociais setoriais (educação, assistência social, previdência social e transporte público). Esse descompasso entre a grave crise sanitária e as condições mínimas de seu enfrentamento só se justificam pela agenda hegemônica ultraneoliberal posta em curso desde o Golpe de 2016 por forças políticas de cariz neoconservador (que reatualiza de modo perverso e agressivo as balizas históricas que articulam o moderno e o arcaico no processo de dominação burguesa brasileira) e que, a despeito das fissuras e críticas produzidas no interior da burguesia, ainda conta com o apoio do capital financeiro.

No entanto, o foco desta reflexão não se sustenta sobre os elementos mais visíveis e relacionados ao contexto da crise sanitária, mas sobre aqueles que traduzem a dimensão mais estrutural da crise de acumulação e que vem sendo forjada a partir de um percurso não linear e nem homogêneo de mudanças operadas no âmbito do Estado. E, como bem nos lembra Mandel (1985), têm suas funções ampliadas na fase monopolista no sentido de

* DOI – 10.29388/978-65-81417-38-3-0-f.45-62

assegurar as condições de reprodução ampliada do capital, atuando na garantia do estabelecimento de consensos sociais, no monopólio do uso da força e assegurando as condições de reprodução da força de trabalho.

A tendência à queda da taxa de lucro própria à lógica do capital, conforme aponta Marx (2006), tem sido enfrentada em diferentes conjunturas a partir de estratégias organizadas pelo capital no campo da produção e da reprodução social, mas sobretudo acionando mecanismos institucionais que conformam o campo de ação do Estado, tanto pela adoção das políticas econômicas como pela reconfiguração do alcance das políticas públicas, sempre determinadas pelo grau de correlação de forças entre as classes sociais fundamentais e suas frações. Observa-se no caso brasileiro que as bases da dominação de cunho autocrático da burguesia oscilaram ao longo dos últimos 30 anos, mas não a ponto de representar uma mudança que alterasse as profundas desigualdades sociais e econômicas, ao contrário, elas hoje se encontram ainda mais agudas. Tampouco expressou uma mudança que produzisse sentidos e objetivações mais estáveis no campo do reconhecimento dos direitos sociais.

Este trabalho se debruça sobre duas tendências centrais que particularizam as mudanças no campo do Estado, com particular destaque para as políticas públicas, ainda que sem perder de vista, por questão de método e de aporte teórico, as suas relações de determinação com a esfera da produção: as disputas pela reorientação do fundo público pela via das expropriações e da precarização do trabalho realizado no âmbito estatal e a doção do gerencialismo como forma de intensificação desse mesmo tipo de trabalho num contexto de regressão de direitos em larga escala. Esse tema tem interessado de perto a todos aqueles que atuam na gestão, implementação e avaliação de políticas públicas e fez parte das discussões realizadas pelos autores com 110 assistentes sociais de todo o país, majoritariamente profissionais que atuam no campo da educação e da previdência social – o que justifica o enfoque nos rebatimentos dessas tendências nessas duas áreas – no período de 16 de setembro a 18 de dezembro de 2020, a partir do curso de extensão universitária sobre “Sistematização da Experiência Profissional”¹, desenvolvido de forma remota pelo Núcleo de Sistematização de Experiências no Campo das Políticas Públicas (NSEPP) da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FSS-UERJ), em parceria com o Projeto de Extensão “Assessoria, Consultoria e Supervisão para a Sistematização de Experiência Profissional de Assistentes Sociais no INSS” da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

¹Além dos autores do texto participaram do referido curso de extensão os/as professores: Renato dos Santos Veloso (UERJ); Eliana Canteiro Bolorino Martins (UNESP-Franca) e Adriana Freire Pereira Férriz (UFBA).

Fundo Público em disputa: o orçamento de pessoal em questão

O fundo público sempre foi parte integrante do desenvolvimento do capitalismo e, ao longo da história, essa relação ganha novos contornos. É no pós-segunda guerra mundial, com o acirramento da luta de classe e a criação das legislações sociais que ele assumirá o papel central para assegurar as condições de reprodução do capital ampliando sua destinação à classe trabalhadora. Contudo, o exaurimento do padrão de acumulação taylorista/fordista, a queda da taxa de lucro acirrada pela retração do consumo, o aumento do desemprego, inflação e crise fiscal do Welfare State reconfigurará seu papel no contexto de crise estrutural². O capital dependerá, cada vez mais, do fundo público para ampliação de seus investimentos, desenvolvimento tecnológico e para a financeirização da economia.

As mudanças na esfera da produção, no contexto de reestruturação produtiva, se caracterizam por um forte ataque ao trabalho como forma de recuperação das taxas de lucro do capital. No campo ideopolítico, a resposta para a crise é marcada pelo desmonte dos padrões de proteção social, satanização e privatização da esfera pública. Portanto, as alterações provocadas pelo padrão de acumulação flexível se expressam na hegemonia político-ideológica neoliberal e num contexto regressivo para a classe trabalhadora.

A implementação da agenda neoliberal no Brasil é operacionalizada por um conjunto de contrarreformas gerenciais que descaracterizam as conquistas asseguradas na Constituição de 1988 e promovem uma intensa reconfiguração das políticas sociais e do trabalho na esfera pública. Seu principal objetivo consiste em operar uma punção sobre as parcelas do fundo público destinadas, por meio do Orçamento Público (OP), ao atendimento das necessidades sociais.

O OP é um importante instrumento para analisar as prioridades, direções e projetos de governo. Não se trata de uma mera peça técnica, envolve um processo de disputas em torno de sua conformação e alocação (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). O debate contemporâneo vem desvelando os mecanismos que proporcionam uma punção permanente das parcelas orçamentárias destinadas ao financiamento dos direitos sociais para o pagamento da dívida pública, cumprimento do superávit primário e tantas outras funções destinadas a alimentar a fração financeira do capital. Contudo, a

² A crise capitalista aberta nos anos de 1970 não se confunde com as crises cíclicas do capital. Sua natureza estrutural sinaliza uma crise permanente que perpassa todo o processo de produção e reprodução do capital. Afeta globalmente o desenvolvimento capitalista e atinge a totalidade da força de trabalho, nos termos de Mészáros: “[...] a crise estrutural do capital é a séria manifestação do encontro do sistema com seus próprios limites intrínsecos.” (MÉSZÁROS, 2009, p. 14).

punção operada pelo capital financeiro não se restringe ao orçamento das políticas sociais, ela também opera sobre o orçamento que paga os servidores públicos. Esse processo conforma um binômio expresso no desmonte das políticas sociais e do trabalho que as operacionaliza.

Visando uma breve aproximação com o Orçamento Bruto de Pessoal (OBP) podemos dizer que ele comporta um conjunto de gastos com salários e benefícios de servidores civis e militares da ativa, aposentados e pensionistas. Podemos dividi-los em dois núcleos, sendo um composto por salários, vantagens³ e outro pelos benefícios previdenciários pagos a servidores ativos, aposentados e pensionistas. Essa característica conforma algumas particularidades, como, por exemplo, o fato dele não contemplar somente gastos, mas também receitas. A condição de empregadora e administradora do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) faz com que a contribuição patronal da União seja revertida em receita⁴. Da mesma forma, o OBP não é destinado nem apenas ao pagamento de servidores da ativa, nem somente para o pagamento dos servidores que atuam nas políticas sociais.

O falacioso discurso de que o Estado brasileiro gasta demais com servidores⁵ tem sido a pedra de toque para viabilizar a punção do OBP. A principal forma de captura dessa parcela orçamentária tem se manifestado através da expropriação de direitos trabalhistas dos servidores. Seus impactos excedem esse segmento e afetam conjunto da classe trabalhadora que depende dos serviços públicos.

Em nossa compreensão, pautado na contribuição de Marx e em algumas pistas valiosas por ele deixadas, as expropriações são um fenômeno inerente ao capitalismo e não se limitam à acumulação primitiva. Se as expropriações primárias remetem ao fenômeno de separação do sujeito dos meios de produção, conformando força de trabalho “livre” para o capital, as expropriações secundárias (FONTES, 2010), ocorridas sob a égide do capital imperialista, consolidam uma nova escala de disponibilização de trabalhadores, lançando amplas parcelas populacionais a situações críticas, de intensa liberalização para o mercado de trabalho. Esse processo ocorre durante o final do século XX e início do XXI por via de uma intensa expropriação de direitos sociais, trabalhistas, privatizações, dentre outros fenômenos ocorridos sob o predomínio do padrão de

³ As vantagens se dividem em adicionais de vencimentos ou função e gratificações de serviços ou pessoais.

⁴ Processo similar acontece com a taxação sobre os salários através do imposto retido na fonte que, apesar de aparecer como gasto, retorna como receita.

⁵ De acordo com Pereira (2020), o gasto com a dívida pública consumiu cerca de 45% do orçamento no ano de 2020, enquanto o OBP representou 9,4% dos gastos da União. De acordo com Lopez e Guedes (2019), a despesa com servidores em exercício frente ao PIB manteve-se estável entre os anos de 2004 e 2017, variando de 2,6% a 2,7%. Esses dados refletem a falácia em torno do discurso de um funcionalismo custoso para União.

acumulação flexível e dos princípios neoliberais.

O debate sobre as expropriações secundárias na esfera pública tem dado maior enfoque ao processo operado no âmbito dos direitos sociais. Na esfera dos direitos trabalhistas o debate ainda está restrito à esfera produtiva. Em nossa compreensão, desde a instituição do Regime Jurídico Único (RJU), vivemos uma contrarreforma administrativa permanente que irá se operacionalizar por meio da expropriação de um conjunto de direitos trabalhistas que viabilizam uma punção do OBP. Tal processo incide não somente sobre as formas de contratação, mas também sobre o processo de trabalho coletivo na esfera pública.

No âmbito das formas de contratação, observamos o incremento das terceirizações na esfera pública operacionalizada por meio da Lei nº 8.666/93, dos Decretos nº 2.271/1997 e 9.507/2018. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua (2019) sistematizados por Carvalho (2020), temos, entre os anos de 2012 e 2019, um crescimento dos trabalhadores informais de nível superior em 10,63% e uma diminuição do funcionalismo público no mesmo nível de escolaridade em 1,02%. É importante frisar que, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000b), as atividades-meio quando não forem atividade-fim da instituição não são consideradas como gasto que compõe o OBP. Neste sentido, as terceirizações têm expropriado um conjunto de direitos trabalhistas na esfera pública e se consolidado como um importante mecanismo de passagem do fundo público para uma rede capitalista especializada em prestar serviços historicamente improdutivos. Temos, nesse âmbito, a invasão da lógica do valor na esfera pública, cujos impactos extrapolam as formas de contratação e trazem novas nuances para o processo de trabalho coletivo na esfera estatal.

Essas medidas não estão descoladas das restrições estabelecidas no âmbito do congelamento e da ampliação das dificuldades para realização de concursos públicos, que se expressam no Decreto nº 9.739/19, na Lei Complementar nº 173/2020a e, mais recentemente, na aprovação da Proposta Emenda Constitucional 186 que criou gatilhos⁶ para congelamento de gastos essenciais que impedem, dentre outras coisas, os aumentos salariais e a realização de concursos para novas vagas.

Neste cenário adverso já é possível observar uma não recomposição dos quadros profissionais no âmbito das políticas sociais. Esse enxugamento vem sendo realizado através da inserção de tecnologias da informação, responsabilização dos trabalhadores por sua produtividade e técnicas de gestão e

⁶ O congelamento é acionado quando: 1) as despesas primárias obrigatórias passarem, na União, dos 95% das despesas primária geral. Nos estados e municípios quando as despesas correntes atingirem 95% das receitas correntes; 2) quando decretado estado de calamidade; 3) quando aprovada a lei complementar de sustentabilidade da dívida, que prevê novas vedações de gastos.

controle gerenciais da força de trabalho. O que se observa é uma degradação do trabalho na esfera pública e uma profunda intensificação das jornadas de trabalho. Essas medidas incidem no âmbito da organização dos processos de trabalho no interior das políticas sociais, que se aproximam cada vez mais do setor privado e rebaixam a qualidade dos serviços públicos.

De acordo com Pereira (2020), a precarização do trabalho⁷ tem sido a principal estratégia para viabilizar uma punção permanente sobre o OBP. Neste sentido, tramita no Congresso a contrarreforma administrativa (PEC 32/2020) que pretende aprofundar, sem precedentes, a precarização do trabalho na esfera pública por meio de uma intensa expropriação dos direitos trabalhistas consolidados no RJU. Em termos gerais, identifica-se a inserção de novos tipos de contratação⁸, a retirada do direito à estabilidade para os novos servidores⁹, a inviabilização do RJU e o desfinanciamento do RPPS¹⁰.

Os impactos não se restringem aos novos servidores, aqueles inseridos no RJU serão submetidos à avaliação de desempenho que será normatizada por lei complementar que disporá sobre a avaliação e as condições de perdas de vínculo. Para além desse fato, a perda do cargo público poderá ser feita em primeira instância e não mais após o trânsito em julgado, rompendo a tradição jurídica estabelecida desde 1934.

Esses ataques se mesclam com novos princípios para administração pública, dentre eles o de imparcialidade e subsidiariedade. O primeiro parece-nos de natureza ideológica, uma vez que a impessoalidade continua sendo um princípio da administração. Neste sentido, a arquivada “lei da mordaza” (7180/14) parece avançar por novos meandros. O segundo remete à preponderância do setor privado, promovendo um violento ataque no âmbito das prestações do serviço público, onde a atuação do Estado torna-se subsidiária. Esse princípio não está descolado da privatização, a PEC 32/2020 permite que União, Estados, Municípios e Distrito Federal firmem cooperação com órgãos e entidades públicas e privadas para a execução dos serviços públicos. Busca-se ampliar as terceirizações e parcerias público-privada no âmbito das políticas sociais.

⁷ Compreendemos por precarização um conjunto de medidas que incidem na “[...] inserção e no contrato, na informalidade, na terceirização, na desregulação e flexibilização da legislação trabalhista, no desemprego, no adoecimento, nos acidentes de trabalho, na perda salarial, na fragilidade dos sindicatos.” (DRUCK, 2011, p. 4).

⁸ A contrarreforma administrativa prevê quatro tipos de vínculo, são eles: carreira típica de estado; vínculo por prazo indeterminado; vínculo por prazo determinado (temporário) e cargo de liderança.

⁹ A estabilidade estará restrita às carreiras típicas de Estado. Seu alcance se dará após três anos no serviço público e estará submetida à avaliação de desempenho.

¹⁰ Somente os vínculos de carreira típica de Estado contribuirão para o RPPS, os vínculos por prazo indeterminado podem ser absorvidos pelo Regime Geral ou pelo RPPS. Os demais tipos de vínculos estarão obrigatoriamente atrelados ao Regime Geral. Esse cenário ameaça a aposentadoria dos servidores regidos pelo RJU.

Nesta direção, a contrarreforma administrativa aprofunda as tendências gerenciais que já estão colocadas para o setor público e revelam uma nova escalada sobre o trabalho na esfera pública. Pretende-se, portanto, criar um novo *modus operandi* para o trabalho, cujo principal foco situa-se no conjunto de servidores que operacionalizam os serviços e políticas públicas essenciais para o conjunto da classe trabalhadora. Em nossa compreensão, as mudanças propostas reforçam as tendências gerenciais em detrimento da gestão democrática e aprofundam a punção do OBP através uma intensa expropriação de direitos trabalhistas, acirrando a precarização na esfera pública.

A pseudodemocratização da racionalidade gerencialista na esfera pública

Na passagem para os anos 1980 a hegemonia do neoliberalismo iniciou sua consolidação global quando novos governos que chegaram ao poder em países de capitalismo central (como Inglaterra, EUA, Alemanha e Dinamarca) passaram a pôr em prática tal ideário. A liberação das forças do mercado ao controle estatal – bem como a desoneração do consumidor das cargas de impostos, reduzindo responsabilidades do Estado – são pressupostos defendidos por governos nacionais e organizações internacionais ao longo desse período que conformaram aquilo que Newman e Clarke (2012) denominam de gerencialismo.

Trata-se, na concepção dos autores, de uma formação cultural e um conjunto distinto de ideologias e práticas que formaram um dos sustentáculos do novo acordo de gestão pública que emergia com o neoliberalismo, traduzindo um necessário *ethos* do setor privado no Estado e no setor público. E “[...] mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados [...], era exigido que tivessem um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo. Era exigido que se tornassem semelhantes a negócios [...]” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 358).

O triunfo da ideologia neoliberal se consubstancia junto ao capitalismo avançado nas décadas de 1980 e 1990. O gerencialismo torna-se, então, uma espécie de modelo global para a realização das reformas necessárias à valorização do capital. Por esse meio, o neoliberalismo alcançou não apenas hegemonia político-econômica, mas também ideológica no conjunto dos países de capitalismo central que compunham a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Organização internacional esta que – dentre outras funções ligadas a regulações do mercado – é responsável no Brasil em realizar, desde meados de 1990, “[...] pesquisa e estudos para o aperfeiçoamento das *políticas públicas nas mais diversas áreas* e à troca de experiências entre países membros e parceiros.” (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Buscando conformar um novo consenso, o gerencialismo colocou-se como alternativa modernizadora à tradicional burocracia estatal. Para Gomes (2018, p. 91), esse foi o principal objetivo da contrarreforma estatal brasileira que – por meio de um modelo orientado pela “gestão por resultados” – deu sustento para o Estado “[...] transformar as estruturas burocráticas através de um novo mecanismo de controle entre o governo federal e organizações voltadas para o resultado [...]”.

Como afirmam Newman e Clarke (2012), o gerencialismo se caracteriza por uma série de discursos sobrepostos que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como e o que gerir. Dentre as proposições gerencialistas encontram-se a defesa de maior flexibilização do controle governamental junto às instituições, permitindo à capacidade de gerenciar melhores condições de atingir metas a partir, porém, de um poder disperso orientado por uma combinação instável de “relações frouxas-rígidas” (id.; *ibid.*). Realinhando as relações de poder de maneiras complexas (mas não enfrentando a concentração desse poder), o controle centralizado dá, assim, lugar a controles fiscais, regimes de desempenho, diretrizes políticas e um aparelho de auditoria e avaliação em expansão.

Há aqui relações imediatas com aspectos estruturais e organizacionais do novo modo flexível do processo de trabalho: a reinvenção descontínua das instituições e a concentração do poder sem centralização (cf. SENNETT, 2000). Tal reinvenção desconstrói a lógica da hierarquia piramidal, descentralizando o gerenciamento. Uma vez suprimida a figura do supervisor no processo de trabalho, os próprios trabalhadores são colocados como responsáveis pelo controle do trabalho coletivo. Nessa estrutura de poder pautada no princípio da autorregulação, o trabalhador é responsabilizado – objetiva e subjetivamente – pelo controle da sua própria produtividade.

A concentração de poder aparentemente sem centralização substitui a “autoridade burocrática” pela ideia de uma “autonomia democrática”, na qual o gestor – ao não mais centralizar todo o poder, apesar de ampliado seu poder de gerir – coordena e dá celeridade à tomada de decisões através das equipes de trabalho (id., *ibid.*). A aparência democrática de um processo de trabalho “horizontalizado” mascara a essência ainda individualista, alienante e autoritária do trabalho no capitalismo.

Por esse meio, o controle não mais requer o mando centralizado para que os objetivos capitalistas sejam alcançados, mas a internalização plena de que os objetivos empresariais precisam ser cumpridos. Significando mudanças administrativas concretas que, em vez de avançar a questão democrática na esfera pública, a regride e se encerra no reforço da hegemonia, via avanço dos proces-

tos de precarização das condições e relações de trabalho como, por exemplo, largos processos de terceirização de serviços públicos e o avanço de organizações de caráter público-privado.

Impactos no trabalho de assistentes sociais na área da previdência social

O Serviço Social não está alheio ao processo de alteração do trabalho na esfera pública. Sendo o Estado o maior empregador de assistentes sociais (IAMAMOTO, 2009), as contrarreformas administrativas incidem nos espaços sócio-ocupacionais e colocam novos desafios para o exercício profissional. Como trabalhador assalariado, que não detém os meios de trabalho necessário para realização de sua atividade, o/a assistente social é contratado/a para se inserir em processos de trabalhos coletivos organizados pelos empregadores (IAMAMOTO, 2008). Este elemento incide no âmbito da autonomia relativa do/a assistente social, uma vez que esses profissionais não têm “[...] o poder de definir as prioridades nem o modo pelo qual pretende desenvolver o trabalho socialmente necessário.” (RAICHELIS, 2011, p. 425).

De acordo com a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social¹¹ de 2010 a 2021 o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) perdeu cerca de 14.868 servidores. Entre 2018 e 2021 a instituição teve cerca de 10.272 aposentadorias e, no mesmo período, ingressaram apenas 68 novos servidores. Partimos do pressuposto que a ausência de servidores tem sido a mola propulsora de alterações que incidem no conteúdo objetivo do trabalho dos/as assistentes sociais no âmbito da política previdenciária.

Assistentes sociais inserem-se no INSS em dois serviços: (i) Serviço Social e (ii) Reabilitação Profissional (RP). No âmbito do Serviço Social seu trabalho é orientado, para além das normativas profissionais, pelo artigo 88 da lei 8.213/91, pela Matriz Teórica Metodológica desenvolvida pelos/as assistentes sociais em 1994 e pelo Manual Técnico do Serviço Social (MTSS). Esse arcabouço institucional expressa uma conquista importante para a profissão, uma vez que regulamenta uma série de atribuições e competências que delimitam o espaço sócio-ocupacional e norteiam o campo de intervenção dos/as assistentes sociais.

Contudo, a conjuntura de enxugamento dos gastos com servidores e a tendência de restrição do acesso aos direitos previdenciários tem inviabilizado a realização de atividades previstas no MTSS, tais como: socialização de

¹¹ Disponível em: <http://fenasps.org.br/2021/02/19/nota-aos-servidores-publicos-e-a-populacao-em-geral-sobre-o-decreto-10-620-21/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

informações¹²; assessoria e consultoria para organização governamentais, não governamentais e movimentos sociais; realização de estudos e pesquisas sobre a realidade para subsidiar a política; realização de visitas domiciliares e institucionais, dentre outras. Temos, portanto, uma redução do trabalho profissional àquelas atividades fundamentais para a funcionalidade da instituição que só podem ser executadas pelos assistentes sociais, tais como a emissão de parecer social e avaliação social¹³. Neste contexto, as atribuições profissionais ligadas ao processo de ampliação do acesso à política previdenciária tornam-se não prioritárias para a instituição empregadora¹⁴.

No cenário marcado pela ausência de servidores, identificamos requisições alheias à profissão, dentre elas destacamos a constante demanda de realização do trabalho técnico de análise administrativa de benefícios do BPC/LOAS. Assim, apresenta-se uma demanda institucional que não requer muito trabalho intelectual, o conteúdo concreto do trabalho é diluído em ações tecnicistas (GUERRA, 2016), aprofundando, portanto, a desprofissionalização.

Esse desafio não está descolado das formas de contratação. No âmbito do INSS identificamos que o/a assistente social se insere na instituição a partir da nomenclatura genérica de Analista do Seguro Social com especialidade em Serviço Social. Tais medidas não se reduzem apenas a uma mudança de nomenclatura (PEREIRA, 2019), elas expressam tendências de conformação de carreiras genéricas que, ao expropriarem os direitos profissionais, fragilizam as atribuições privativas e facilitam o desvio de função.

No âmbito da RP o Manual Técnico de Procedimentos da Área de Reabilitação Profissional orienta o trabalho no programa. Diferente dos aparatos construídos no âmbito do Serviço Social o referido Manual determina que o/a assistente social se insere como Profissional de Referência desenvolvendo as mesmas tarefas que psicólogos, terapeutas ocupacionais, sociólogos e fisioterapeutas. Como sistematizado por duas assistentes sociais da RP “a responsabilidade de todo o estudo do caso e condução do programa, da entrada à alta, foi atribuída a um único profissional, o que pode ser caracterizado como desprofissionalização”. Temos, nessa conjuntura, a requisição de um trabalhador genérico para um processo de trabalho genérico, o que, por sua vez, acarreta a desca-

¹² As socializações das informações individuais foram, em grande medida, terceirizadas pelo sistema informacional 135. Os funcionários vinculados a este serviço não têm nenhuma relação com as Agências de Previdência Sociais (APS) e são expropriados dos direitos trabalhistas do RJU.

¹³ Ligadas à liberação de Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoa com deficiência, aposentadoria por idade ou por tempo por contribuição da pessoa com deficiência.

¹⁴ Essas tendências aparecem de forma mais acirrada nas APS dos grandes centros urbanos, onde há uma maior demanda por avaliações sociais. Identifica-se nessas agências a inviabilização, por parte dos gestores, da realização das atividades de caráter socioeducativo ligadas à reafirmação dos direitos previdenciários.

racterização e diluição das atribuições e especificidades profissionais.

A esses desafios se atrela um amplo aparato institucional que intensifica e racionaliza o trabalho de assistentes sociais. Essas ferramentas se expressam no controle da agenda através da regulação da duração e quantidade dos atendimentos realizados¹⁵, no estabelecimento de metas institucionais e individuais¹⁶ que incidem sobre a remuneração do servidor/a e no recurso a sistemas informatizados como forma de controle e organização do trabalho. Recentemente a Portaria nº11/2021 regulamentou o aumento do número de avaliações sociais num mesmo espaço de tempo¹⁷, intensificando o trabalho dos assistentes sociais e reduzindo o tempo das avaliações sociais. Debate-se, também, o estabelecimento do trabalho por pontuação, expropriando os trabalhadores do direito à jornada de trabalho e conformando a produtividade como elemento estruturante do trabalho. Essas medidas expressam a busca por resultados produtivistas, onde os/as assistentes sociais devem produzir mais em menos tempo. Há, portanto, uma subsunção da qualidade à quantidade, os impactos se expressam na dificuldade de reflexões sobre o trabalho profissional e o predomínio da cotidianidade no processo de trabalho coletivo.

Essas tendências identificadas no âmbito do INSS expressam direcionamentos para as políticas sociais em tempos de aprofundamento das contrarreformas. Para a profissão, materializam a restrição da autonomia relativa dos/as assistentes sociais na condução de seu trabalho, onde a imposição das demandas institucionais limita o exercício profissional na perspectiva de ampliação e consolidação dos direitos de cidadania. O perfil profissional crítico, competente, versado no instrumental técnico (IAMAMOTO, 2009) vem sendo preterido. Busca-se, no contexto de enxugamento da força de trabalho, um técnico adestrado que responda acriticamente à demanda institucional.

Nesse contexto adverso, encontramos, no âmbito da assessoria, profissionais comprometidos com o Projeto Ético-Político, que mesmo num contexto de aprofundamento da precarização, desprofissionalização e de acirramento da intensificação continuam resistindo com embasamento teórico e nitidez ético-política, de modo a construir respostas profissionais socialmente referenciadas que reafirmam a profissionalidade do Serviço Social no INSS.

¹⁵ O monitoramento é realizado através das senhas de atendimento geradas por sistemas digitais.

¹⁶ A avaliação individual é pautada por critérios de assiduidade, desempenho, colaboração e etc.

¹⁷ Parecer técnico Nº 2/2012 INSS/DIRSATA/DSS reconhece que o tempo necessário para avaliação social é de 60 minutos, sendo exequível cinco avaliações dentro de uma jornada de 6 h/dia. Com a pandemia do covid-19 uma série de medidas de higienização precisam ser tomadas entre um atendimento e outro, nesse contexto, o aumento do número de avaliação implica, necessariamente, na redução do tempo com os usuários. Estima-se que as avaliações sociais terão duração de aproximadamente trinta minutos, onde, além da avaliação, o/a assistente social deverá realizar o registro no sistema e a emissão do relatório.

Impactos no trabalho de assistentes sociais na área de educação

As tendências de reorganização do trabalho na esfera pública e estatal abordadas neste texto reverberam de maneiras diversas na efetivação da política de educação. Tal como nas demais políticas sociais, o acirramento da disputa pelo fundo público acarreta o aprofundamento da precarização das condições de trabalho na área educacional. É justo nesta esteira que, para atender às demandas do capital financeiro, a restrição do orçamento para políticas sociais foi exponencialmente elevada. O exemplo mais consistente é a “PEC do teto dos gastos”, que se tornou Emenda Constitucional 95 depois de aprovada em dezembro de 2016, congelando por vinte anos o orçamento público para as políticas sociais.

O que se visualiza nos dias atuais é o resultado de um movimento sócio-histórico capitalista de investidas contra direitos conquistados e de agudização das desigualdades sociais que, se encontrou determinados períodos de desaceleração em nosso país pós-1988, nunca mudou sua rota e deixou de trilhar nessa mesma direção. Uma questão que, portanto, requer atenção nesta análise é a – cada vez mais evidente – macroestrutural incompatibilidade entre a lógica do capital financeiro e a garantia de direitos sociais públicos, gratuitos, universais e de qualidade.

É nesse sentido que adquire maior relevo a conformação do consenso gerencialista pautado em uma cultura que, ao impor um *ethos* empresarial em um Estado com exíguo orçamento voltado às políticas sociais, se encerra no reforço das parcerias público-privadas que, na educação, acelerou a implantação da razão gerencialista. A lógica empresarial de gestão imprimiu nas escolas um processo de “seletividade” e de “gestão dos limites” (cf. NEWMAN; CLARKE, 2012) que, em suma, prioriza os alunos com melhor rendimento escolar e afasta aqueles que, por necessidade de maior atenção pedagógica, tornam-se potencialmente mais onerosos para o cofre público. “Estas estratégias eram produto do imperativo de privilegiar o desempenho e o sucesso de uma escola individual acima de lealdades profissionais ou compromissos de serviço público mais amplos.”, produzindo uma situação na qual estudantes são encarados como mercadorias e (des)valorizados de formas diferenciadas (id., *ibid.*, p. 366-7).

Uma das conseqüências desse movimento revela-se no acréscimo da desigualdade nas garantias de acesso, permanência e qualidade do ensino; complexificando demandas de intervenção profissional postas a assistentes sociais nos espaços educacionais. Se já não bastassem as muitas dificuldades impostas a crianças e jovens oriundos de famílias pobres para manterem-se estudantes, a violação do direito à educação passou a encontrar na ideologia gerencialista justificativas “racionais” para a exclusão desse público.

Outro movimento relacionado ao fenômeno do gerencialismo foi o processo de descentralização da política educacional brasileira. Ocorrido no bojo da contrarreforma do Estado iniciada nos anos 1990, a tendência de descentralização das funções públicas no país coadunou com as diretrizes dos organismos internacionais que pregam, por um lado, a promoção de escolas autônomas e responsáveis por seus resultados e, por outro, um novo modelo de gestão pautado na racionalização dos gastos estatais com medidas descentralizadoras do poder. Na prática, tratou-se de uma municipalização induzida que desconsidera a capacidade técnica e financeira dos entes, bem como as condições de permanência dos alunos e a qualidade do ensino (cf. RAMOS; SANTANA, 2014).

As consequências do gerencialismo junto aos processos de democratização da política educacional são profundas. Em relação ao diretor escolar, na condição de gestor da instituição, houve uma ampliação no seu poder de gerir. O que não é sinônimo de socialização do poder. A sobreposição dos poderes burocrático, profissional e gerencial (característica do gerencialismo), além de não enfrentar o fenômeno da concentração do poder, resulta na complexificação das tensões próprias dessa concentração. Na qual o Estado gerencial, ao ser responsável pela elaboração de normas e regulamentos, não abandona seu papel governamental nesta dispersão de poder.

Acrescenta-se ainda que “[...] a liberação de organizações individuais para gerirem a si mesmas é disciplinada, em parte, por regimes nacionais de estabelecimento de metas e sujeita a critérios de órgãos de inspeção ou auditoria.” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 367). Dessa forma, faz necessária a devida atenção de assistentes sociais para o fato de que a concentração do poder político no âmbito educacional, na qualidade de expressão da questão social, é mediada pelo Estado gerencial de modo a não enfrentar o fenômeno em si, mas dispersar esse poder mistificando-o como socialização democrática.

Essa “[...] razão empresarial de gestão [...]” (MOREIRA, 2018, p. 244), além de forte conotação gerencialista, apresenta embasamento direto da concepção de capital humano, em alinhamento ideológico com os pressupostos do Consenso de Washington e, nesse sentido, com orientações de organismos internacionais que entendem a educação como uma estratégia para diminuição das desigualdades sociais, garantia de melhores trabalhos e inclusão social.

O consenso requerido para o fortalecimento de uma ideologia administrativa, convergente com as transformações no âmbito produtivo, tem no gerencialismo, portanto, seu elemento nodal. Pela via da razão empresarial de gestão das escolas, a socialização do poder político no âmbito educacional além de não se realizar, tende a sofrer um refluxo, mistificado por uma pseudodemocratização que disputa espaço e legitimidade com compreensões e práticas de democratização compatíveis com o projeto de educação e de

sociedade defendidos pelo Serviço Social.

Não obstante as alterações no campo da gestão produzirem um reordenamento das formas de controle do trabalho na política de educação, elas repercutem numa nova divisão social e técnica do trabalho articulada aos processos de terceirização e precarização do trabalho nas instituições educacionais conforme observam Almeida e Férriz (2019), fazendo com que os quadros técnicos concursados sejam paulatinamente deslocados para as funções de gestão e coordenação enquanto os profissionais contratados assumem as atividades de objetivação dos programas e projetos junto às famílias e estudantes.

Os processos de ampliação do acesso e de garantia da permanência que asseguraram uma ampliação das formas de inserção de assistentes sociais na política de educação encontram hoje sérios limites, seja pelo quadro regressivo no campo dos direitos sociais, como pela ampliação das desigualdades no contexto da pandemia de Covid-19. A expansão da racionalidade gerencialista constitui, deste modo, mais um componente para a intensificação do trabalho de assistentes sociais nessa área que tem por um lado uma ampliação da demanda por modalidades de acesso e, sobretudo, de permanência, mais universais por parte da maioria dos estudantes, profundamente afetados em suas condições de vida e reprodução, mas que passam a atuar numa dinâmica institucional com fortes restrições e impedimentos quanto à contratação do quantitativo de profissionais que possam dar conta desta nova realidade.

Considerações finais

As disputas em torno do OBP têm se expressado, no interior das políticas sociais, através de novas demandas e formas de operacionalização do trabalho, alterando significativamente o conteúdo das profissões. A EC 32/2020 expressa uma nova escalada sobre o RJU e o aprofundamento de alguns traços que já estão presentes nas políticas sociais. Sua aprovação coloca em risco não apenas os servidores públicos, mas amplos segmentos sociais que dependem dos serviços sociais ofertados pelo Estado.

No interior da política previdenciária a não recomposição dos quadros de aposentadoria e a ampliação da terceirização têm promovido alterações no trabalho dos/as assistentes sociais. A manutenção dos serviços com um número cada vez mais restrito de servidores tem se operacionalizado através do incremento da digitalização e controle gerencial do trabalho. Os resultados dessas políticas refletem no adoecimento, na redução da qualidade dos serviços prestados à classe trabalhadora e no estreitamento das possibilidades de orientação do trabalho profissional nos rumos aludidos no Projeto Ético-Político.

Identificamos, por um lado, novas requisições institucionais que reduzem o trabalho dos/as assistentes sociais à função de avaliador social. Por outro, uma permanente desprofissionalização que se expressa através da conformação de cargos genéricos e de demandas alheias ao Serviço Social. Esse cenário adverso restringe a autonomia relativa dos/as assistentes sociais e reafirma a necessidade de aprofundamento da direção estratégica na construção de respostas e estratégias que reafirmem o espaço sócio-ocupacional da categoria profissional no INSS.

No que tange à dimensão ideológica desse amplo processo e as disputas de caráter contra-hegemônico a ele inerentes, apresenta-se como um importante desafio para assistentes sociais a potencialização da dimensão político-pedagógica do Serviço Social. A necessidade nuclear da ideologia manter-se como um conjunto de princípios e valores relativamente fixo no âmbito da consciência contrasta com as alterações, cada vez mais rápidas e dramáticas, do mundo real. Identificar as múltiplas contradições resultantes desse acelerado descompasso e problematizá-las – crítica e pedagogicamente – junto à população usuária dos serviços sociais tende a representar um meio estratégico de expor a violenta desigualdade social que vem se exponenciando em tempos de ultraneoliberalismo, além de apontar para possibilidades de construção de um futuro alternativo ao capital como imperativo à própria sobrevivência da espécie humana.

Referências

ALMEIDA, N. L. T. de; FÉRRIZ, A. F. P. O trabalho do/a assistente social na política de educação em tempos de gerencialismo. *In*: FÉRRIZ, A. F. P.; BARBOSA, M. de Q. **Panorama da inserção do/a assistente social na política de educação**. Salvador: UFBA, 2019. P. 15-31.

BRASIL. **Lei n. 8.866, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 2.271, de 07 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=15E6D763B7E703DF969FDE7074577E06.proposicoesWeb1?cod-

teor=447735&fi lename=LegislacaoCitada+-PRC+39/2007. Acesso em: 01 abr. 2021.

BRASIL. **Acordo Marco de Cooperação com a OCDE**. Brasília: Itamaraty, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8697-acordo-marco-de-cooperacao-com-a-ocde>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta mediante contratação de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm. Acesso em: 01 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.739, de 28 de março de 2019**. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9739.htm. Acesso em: 08 abr. 2021.

BRASIL. **Proposta de Ementa à Constituição n.186 de 2019**. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispendo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em: 20 abr. 2021

BRASIL. **Lei complementar n. 173, de 27 de maio de 2020a**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília: Atos do poder legislativo, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000b**. Brasília: Atos do poder legislativo, 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

CARVALHO, S.S. Qualificando o debate sobre os diferenciais de remuneração entre os servidores públicos e privados no Brasil. **Cadernos da Reforma Administrativa**. Brasília: 2020. Disponível em: https://www.sinait.org.br/doc_reforma/caderno5.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

DRUCK, G. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 01, p. 37-57, fev. 2011.

FONTES, V. **O Capital Imperialista** – teoria e história. Rio de Janeiro, FIOCRUZ – EPSJV e UFRJ, 2010.

GOMES, B. de O. da S. A. **Gestão pública da política de educação do estado do Rio de Janeiro na era neoliberal (2010-2016)**: novas demandas de trabalho para o assistente social. 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

GUERRA, Y. Transformações societárias, Serviço Social e cultura profissional: mediações sócio-históricas e ético-políticas. *In*: MOTA, A. E.; AMARAL, Â. (org.). **Cenários, contradições e pejejas do Serviço Social Brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2016, p. 83-113.

IAMAMOTO, M. V. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. *In*: CFESS; ABEPSS (org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: 2009, p. 341-377.

IAMAMOTO, M. V. As Dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. *In*: MOTA, A. E. **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez Editora; Brasília: OPAS, 2008. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-2.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**: Atlas do Estado brasileiro. Brasília: IPEA, 2019.

MARX, K. **O Capital**: Crítica da economia política. Livro I. v. 1. 23. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009

MOREIRA, C. F. N. **Trabalho, educação e democracia: tendências do debate sobre democratização da política educacional brasileira nos últimos trinta anos**. 2018. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/03.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

PEREIRA, G.O. Ataques aos Servidores Públicos sob o covid-19: orçamento de pessoal em questão. In: MOREIRA, E. *et al.* **Em tempos de pandemia: propostas para a defesa da vida e de direitos sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social. Disponível em: <http://ess.ufrj.br/images/Noticias/Divulgacao/EmTemposdePandemia/EM-TEMPOS-DE-PANDEMIA.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

PEREIRA, G.O. Fundo público e precarização do trabalho: as disputas em torno do orçamento bruto de pessoal. In: Mauriel, A.P.O.E. *et al.* **Crise, ultraneoliberalismo e destruição de direitos**. Uberlândia: Navegando, 2020.

RAICHELIS, R. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 107, p. 420-437, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ss-soc/n107/03.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

RAMOS, J. F. P.; SANTANA, L. da S. G. Da municipalização induzida à estadualização do Ensino Médio. **Educere et Educare**, v. 9, n. 18, p. 661-674, jul./dez. 2014.

SALVADOR, E; TEIXEIRA, S.O. Orçamento e políticas sociais: metodologias de análise na perspectiva crítica. In: **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.