

Serviço Social: exercício profissional do Assistente Social na gestão de políticas públicas

*Social Services: professional practice of Social Workers
in the management of public policies*

Mabel Mascarenhas TORRES¹
Liria Maria Bettioli LANZA²

Resumo: O assistente social é um dos profissionais requisitados a atuar na gestão das políticas públicas. Trata-se de um dos campos profissionais que exerce função de planejamento e avaliação de programas, projetos e serviços das políticas públicas. Este artigo aponta referências sobre o trabalho do assistente social na gestão, partindo da bibliografia sobre o Serviço Social e seu estatuto teórico-prático. Indica também a necessidade de analisar a profissão e as relações construídas entre o projeto éticopolítico e o exercício profissional nesse campo. Conclui-se que esse exercício requer do profissional um conjunto de saberes que o possibilita reconhecer as determinações constitutivas desse campo profissional, dentre elas: a identificação do modo como opera a relação teoria e prática; os conhecimentos que a orientam e a interpretação dos desafios da gestão social como possibilidade de (re)construir e qualificar as respostas profissionais.

Palavras-chaves: Serviço Social. Trabalho Profissional. Gestão de Políticas Públicas. Exercício Profissional.

Summary: The social worker is professionals required to act in the management of public policies. This is one of the professional fields in which it exercises planning function and evaluation of programs, projects and services of public policies. This article points out references to this work based on the literature on social work and its theoretical status and practical. Indicates the need to examine the profession and the relationships built between the ethical-political project, professional practice and its dimensions. We conclude that this exercise requires a set of knowledge that allows the recognition of this professional field determinations constituent among them, identify how the relationship operates theory and practice, the knowledge that guide it, the interpretation of the challenges of corporate management as a possibility (re) construct and qualify professional responses.

Keywords: Social Service. Professional Work. Management of Public Policies. Professional Practice.

Submetido em: 13/4/2012. Correções 3/9/2012. Aceito em: 21/3/2013.

¹ Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica São Paulo (PUC-SP, Brasil). Professora da Universidade Estadual de Londrina (UEL, Brasil). E-mail: <mmtorres@uel.br>.

² Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica São Paulo (PUC-SP, Brasil). Professora da Universidade Estadual de Londrina (UEL, Brasil). E-mail: <liriabettioli@uel.br>.

Introdução

Este artigo apresenta uma discussão sobre o exercício profissional desenvolvido pelo assistente social na gestão de políticas públicas. O Serviço Social é uma profissão inscrita na divisão sociotécnica do trabalho, regulamentada pela Lei nº 8662/93, de 7 de junho de 1993, com alterações determinadas pelas resoluções CFESS nº 290/94 e nº 293/94 e balizada pelo Código de Ética, aprovado por meio da resolução CFESS nº 273/93, de 13 de março de 1993.

A análise sobre a origem do Serviço Social como profissão decorre dos estudos desenvolvidos por vários autores e tem sido discutida sob diversos pontos de vista teóricos e filosóficos.

O início da profissão data do fim do século XIX na Europa e nos EUA, e da década de 1930 no Brasil. Para Vieira (1980), o reconhecimento da profissão passa pela necessidade de dotar as práticas de filantropia de um caráter técnico e científico. Nesse sentido, o Serviço Social era identificado como profissão de ajuda, como um processo de ajuste moral de comportamentos dos indivíduos, desenvolvendo suas potencialidades a fim de ajustá-los à sociedade em que viviam. A ajuda era compreendida sob dois aspectos fundamentais: ajuda material, dirigida à subsistência humana e ajuda de caráter assistencial, preventivo, corretivo e promocional, necessária para o ajustamento do indivíduo, como instrumen-

to de prevenção dos males sociais com vistas ao alcance do bem-estar social. Em síntese, entende-se que o início do Serviço Social se articula às relações de ajuda, com enfoque assistencialista e sob influência da Igreja Católica, em especial do humanismo cristão, como um “braço da ação católica”. Verdes-Leroux(1986) indica, em sua análise, que o Serviço Social decorre da “profissionalização” da ajuda que acompanha a complexificação da natureza dos fenômenos e de sua manifestação na realidade sócio-histórica. Em ambas as posições as respostas profissionais recaem sobre a vida dos usuários, e o profissional é reconhecido como

[...] profissional da ajuda, do auxílio, da assistência, desenvolvendo uma ação pedagógica, distribuindo recursos materiais, atestando carências, realizando triagens, conferindo méritos, orientando e esclarecendo a população quanto aos seus direitos, aos serviços, aos benefícios disponíveis, administrando recursos institucionais, numa mediação da relação Estado, instituição e classes subalternas (YASBEK, 1999, p. 95).

As atividades eram dirigidas às pessoas que enfrentavam, de forma temporária ou permanente, dificuldades econômicas, de relacionamento, entre outras, por meio da atenção psicossocial, visando reconhecer os comportamentos humanos, adequando-os aos padrões estabelecidos e aceitos socialmente. Esse modo de ação visava à manutenção e à permanência da tura social vigente, um ajuste moral à ordem social estabelecida naquele período histórico. Esse modo de en-

tender as origens da profissão de alguma forma contribuiu para tornar pouco clara a diferença entre o exercício profissional realizado, tendo como fundamento o campo empírico, o campo do conhecimento científico e os processos de ajuda identificados como parte do acervo identitário da história do Serviço Social.

Outra parcela de profissionais, como Iamamoto e Carvalho (1983), Netto (1991) e Montañó (2007), entende que a profissão se constrói e/ou decorre do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Os autores citados, em especial Montañó (2007), analisam a origem da profissão como

[...] produto da síntese dos projetos político-econômicos que operam no desenvolvimento histórico, onde se reproduz material e ideologicamente a fração da classe hegemônica, quando no contexto do capitalismo na sua idade monopolista, o Estado toma para si as respostas à “questão social” (MONTAÑO, 2007, p. 30).

Sob essa ótica, os agentes da assistência social são absorvidos pelo Estado no aparato burocrático e institucional, a fim de atender aos interesses do desenvolvimento do modo de produção em sua fase monopólica. Como afirmam Iamamoto e Carvalho (1983, p. 315), “[...] o processo de surgimento e desenvolvimento das grandes entidades assistenciais – estatais, autárquicas ou privadas – é também o processo de legitimação e institucionalização do Serviço Social”, que permite a perda gradativa do caráter de apos-

tolado social. Em outras palavras, o processo de legitimação e institucionalização do Serviço Social brasileiro na década de 1940³ é tributário da criação de grandes instituições no período Vargas, em especial, durante o chamado Estado Novo (1937-1945). O Estado define medidas de política social, bem como a legislação (especialmente a trabalhista), com o objetivo de minorar os problemas sociais decorrentes da ordem monopólica, da questão social e de suas sequelas, fundamentalmente a pobreza e o desemprego. Iamamoto e Carvalho (1983, p. 315) afirmam que “a profissão de assistente social apenas pode se consolidar e romper o estreito quadro de origem no bloco católico a partir e no mercado de trabalho que se abre com aquelas entidades”.

O Estado opera para propiciar um conjunto de condições necessárias à acumulação e valorização do capital monopolista por meio da preservação e do controle contínuo da força de trabalho ocupada e excedente. Para Netto (1992), o Estado cria as condições para atender também às demandas das classes subalternas. O autor afirma ser esse um processo

³ Na década de 1940, outra influência é determinante no Serviço Social brasileiro: o pragmatismo e o tecnicismo norte-americano, destacando as obras de Mary Richmond, Gordon Hamilton e Gisela Konopka. Esse período é marcado pelo Serviço Social de caso, grupo e comunidade, amplamente utilizados pelos assistentes sociais brasileiros.

[...] todo ele tensionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda escala societária. É somente nestas condições que as sequelas da 'questão social' tornam [...] objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado (NETTO, 1992, p. 25).

Netto (1992) sinaliza que uma análise descolada desse contexto reforça uma visão linear, até então dominante entre os profissionais, qual seja a visão da incorporação da filantropia e das "[...] atividades filantrópicas já 'organizadas', de parâmetros teórico-científicos e no afinamento de um instrumental operativo de natureza técnica; em suma, das protoformas do Serviço Social" (NETTO, 1992, p. 66).

Em termos de concepção da profissão, Netto (1992) traz para o debate a discussão sobre o que fundamenta e legitima a profissionalidade do Serviço Social. De pronto, afirma que essa profissionalidade e legitimidade estão localizadas nos aportes e embasamento teóricos presentes no exercício profissional. Resta saber, diz ele, se

[...] a nosso juízo, constitui o efetivo fundamento profissional do Serviço Social: a criação de um espaço sócio-ocupacional onde o agente técnico se movimenta – mais exatamente, o estabelecimento das condições histórico-sociais que demandam este agente, configuradas na emersão do mercado de trabalho (NETTO, 1992, p. 66).

Essa análise aponta o Serviço Social como uma profissão que se constitui no processo das relações sociais, vincu-

lada à lógica do mercado, em que o assistente social se inscreve como um profissional assalariado. Sob essa perspectiva, não é o Serviço Social que cria um novo espaço de trabalho, mas é "[...] a existência de um espaço na rede sócio-organizacional que leva à constituição da profissional" (NETTO, 1992, p. 69). O autor reconhece que o Serviço Social se inscreve na divisão sociotécnica do trabalho, e "[...] tem sua base nas modalidades através das quais o Estado burguês se enfrenta com a 'questão social', tipificadas nas políticas sociais [...]" (NETTO, 1992, p. 70).

Tendo como base a matriz crítica que faz presente no Serviço Social a partir do Movimento de Reconceituação, Yamamoto e Carvalho (1983) também se debruçam no estudo sobre as concepções de profissão presentes no Serviço Social. Afirmam que o Serviço Social

[...] se gesta e se desenvolve como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, tendo por pano de fundo o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana, processo esses aqui apreendidos sob o ângulo das novas classes sociais emergentes [...]. Afirma-se como um tipo de especialização do trabalho coletivo, ao ser expressão de necessidades sociais derivadas da prática histórica das classes sociais no ato de produzir e reproduzir os meios de vida e de trabalho de forma socialmente determinada (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p. 77).

Dessa forma, ao se examinar as bases fundantes da profissão, questionaram também sua forma de atuação, tensio-

nada na reflexão do trabalho desenvolvido por esses profissionais. Tomando como ponto de partida a compreensão da profissão como resultante de modificações históricas, políticas, sociais e econômicas por que passou a sociedade capitalista, o debate proposto sobre o trabalho profissional pretende conjugar as compreensões construídas pela categoria profissional sobre a temática, bem como apontar indicativos de reflexão sobre a configuração da ação profissional no âmbito da gestão das políticas sociais.

1 A Renovação do Serviço Social brasileiro: as dimensões constitutivas do exercício profissional do Assistente Social

A partir do Movimento de Reconceitualização, o Serviço Social assenta-se majoritariamente⁴ em duas perspectivas para a construção do seu exercício profissional: a perspectiva conservadora e a perspectiva crítica. Ambas demarcam a renovação pela qual passou a profissão, seus avanços e permanências. Um dos avanços reconhecidos nesse período é a valorização da prática política dos profissionais, entendendo que esta reforça a possibilidade de construção de um projeto de sociedade articulado a um projeto profissional com direção ética e política.⁵

⁴ Ao dizer majoritariamente, reconhecemos que há outras perspectivas, mas essas são – do nosso ponto de vista – as mais expressivas.

⁵ Essa questão será abordada ao longo do artigo, em especial quando se trata da dimensão éticopolítica constitutiva do Serviço Social.

O exercício profissional do assistente social ocorre mediante a explicitação dos elementos e condições socialmente determinados que lhe garantem identidade, visibilidade, concreticidade e impulsionam sua direção. Além disso, é balizado pela resolução presente na Lei 8662/93, Artigo 4, que determina as competências do assistente social, bem como pelo Artigo 5, que determina suas atribuições privativas. Importante acrescentar que o modo como o profissional analisa e interpreta essa lei interfere no exercício profissional, podendo comprometer ou não a construção do seu exercício profissional. Essa construção dá-se de várias formas, em especial por reconhecer o assistente social como um sujeito que, para exercer a profissão, coloca em movimento seu acervo de saberes, “[...] ao atuar na intermediação entre as demandas da população usuária e o acesso aos serviços sociais [...]” (IAMAMOTO, 2009, p. 357).

A profissão consolida-se também a partir de três direções: teórica e metodológica; ética e política e técnica e operativa. Essas direções, em articulação, balizam as dimensões analítica, interventiva, ética e política.⁶ É uma profissão regulamentada por meio da Lei 8662, de maio de 1993, que estabelece as competências e atribuições privativas. Além dessa lei, o Código de Ética de 1993, bem como as Diretrizes curriculares de 1996 constituem-se

⁶ Essas dimensões serão explicitadas ainda neste artigo.

como o tripé que consolida um projeto para essa profissão (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 1993).

É possível dizer que o assistente social se defronta cotidianamente com questões como a pobreza e a exclusão social vivenciadas pela classe subalterna. Tanto a pobreza como a exclusão são identificadas como resultantes da questão social, a qual pode ser entendida como

[...] o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura [...] o desenvolvimento nesta sociedade redonda uma enorme possibilidade de o homem ter acesso à natureza, à cultura, à ciência, enfim, desenvolver as forças produtivas do trabalho social [...] na sua contra-face, faz crescer a distância entre a concentração/acumulação de capital e a produção crescente da miséria, da pauperização que atinge a maioria da população (IAMAMOTO, 1998, p. 27-28).

Ao analisar o modo como a sociedade capitalista se constitui, o assistente social reconhece que a questão social expressa as desigualdades entre o capital e o trabalho; a desigualdade entre as classes. Assim, firma um projeto profissional que evidencia as necessidades da classe subalterna com a qual atua nos espaços ocupacionais. Nessa perspectiva, entende-se que essa classe é subalterna na medida em que vive em condição de dominação e exclusão, não só política, mas também social. Yasbek (1999, p. 95) analisa que “[...] a subalternidade é aqui entendida como resultante direta das relações de poder na sociedade e se expressa em

diferentes circunstâncias e condições da vida social, além da exploração do trabalho (ex.: a condição do idoso, de mulher, de negro, etc)”.

Da mesma forma, ainda vivendo sob condições adversas, essa classe reivindica sua inserção nos serviços mantidos pela rede de proteção social como uma das formas de enfrentamento para suprir suas carências e necessidades, ao mesmo tempo em que evidencia o projeto societário dessa classe com vistas a consolidar uma sociedade para além do capital. Nesse sentido, reforça-se a necessidade de se pensar a questão social não somente como cenário no qual o exercício profissional do assistente social se materializa, mas também nela própria e em suas expressões como dimensões constitutivas desse exercício. O objeto de intervenção do Serviço Social é historicamente determinado e sua análise deriva da perspectiva histórica e política assumida pelo assistente social a partir dos determinantes do projeto éticopolítico profissional. Uma forma de entender o objeto é a de que este pode ser construído pelos profissionais a partir das determinações decorrentes da correlação de forças entre conjuntura, contexto institucional, demandas apresentadas pelos usuários, demandas organizacionais e o projeto éticopolítico construído pelos profissionais e pelos saberes produzidos pelo conjunto desses profissionais atuantes no Serviço Social.

Outra forma de entendê-lo relaciona-se aos que concebem que para o Serviço

Social construir respostas profissionais é preciso fortalecer as atribuições determinadas pela organização. Ambas as formas de construção das respostas profissionais incidem no modo como essa profissão constitui-se e institui-se nos espaços sócio-ocupacionais.

Nesse sentido, as análises sobre o trabalho profissional partem da identificação e da existência de múltiplas dimensões presentes no exercício profissional do assistente social, a saber:

1. *Dimensão interventiva* é aquela que se explicita não somente na construção, mas também na efetivação das ações desenvolvidas pelo assistente social. Compreende a intervenção propriamente dita, o conhecimento das tendências teórico-metodológicas, a instrumentalidade, os instrumentos técnico-operativos e o campo das habilidades, os componentes éticos e os componentes políticos, o conhecimento das condições objetivas de vida do usuário e o reconhecimento da realidade social.

A intervenção pressupõe que o profissional consiga planejar suas ações fundamentadas em referenciais que são constitutivos do exercício profissional. Intervir significa também conhecer, planejar, executar e analisar ações profissionais do ponto de vista do próprio profissional, da organização, do usuário e da realidade social. A intervenção é o momento do exercício profissional no qual o profissional coloca em movimento seus saberes, incluindo aí aqueles que envolvem a instrumentalidade. Ocorre mediante

várias possibilidades e envolve vários atores. A dimensão interventiva de maior visibilidade para o assistente social (principalmente aquele que se reconhece como profissional da prática) é a realizada diretamente com o usuário, a partir da efetivação dos atendimentos sociais realizados pelo assistente social.

A dimensão interventiva presente no exercício profissional mantém estreita relação com a realidade social, com as condições objetivas de vida do usuário e com os determinantes presentes no espaço sócio-organizacional. A matéria-prima com a qual o assistente social atua na intervenção profissional “[...] é composta de múltiplas determinações, heterogêneas e contraditórias, que se movimentam, se alteram e se convertem em outras” (GUERRA, 1995, p. 157). O reconhecimento desse “espaço” de trabalho do assistente social amplia suas possibilidades interventivas, na medida em que ultrapassa as possibilidades estabelecidas na própria organização que contrata o assistente social.

A intervenção engloba também o campo das habilidades profissionais. Essas habilidades são percebidas no modo e na direção que o assistente social dá ao seu exercício profissional. A postura assumida revela, inclusive, a compreensão acerca do protagonismo do usuário no trato interventivo. Reconhecer esse protagonismo pode ser uma via de superação do paternalismo que ainda se faz presente no exercício profissional de parcela dos assistentes sociais, como se os usuários precisas-

sem ser ouvidos somente por suas queixas e não por sua capacidade e autonomia de decisão. Garantir condições de expressão aos usuários significa também defender seus interesses, explicitar seu projeto societário e ajudá-los a desenvolver a autopercepção acerca de suas condições objetivas de vida e de sua própria concepção de mundo. Trata-se de uma posição usuário-centrada,⁷ ou seja, o usuário é co-partícipe do processo de trabalho e suas necessidades devem orientá-lo (MEHRY, 2002; CAMPOS, 2003). Deve-se frisar que não se trata de “empoderamento” desse sujeito, ao contrário, reconhece-se o potencial de intervenção que ele, enquanto sujeito social, detém sobre sua própria vida. No Código de Ética de 1993, a relação entre assistente social e usuário foi consolidada na perspectiva do direito, quando estabelece no Artigo 5 como um dos deveres do assistente social “democratizar as informações e o acesso aos programas disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos usuários” (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 1993, p. 45). Nessa perspectiva, a linguagem e a escuta são instrumentos largamente utilizados pelo profissional no trato interventivo e na construção relacional entre o assistente social e o usuário. Acolher o usuário significa deixá-lo à vontade para falar, expor suas ideias, o

que possibilitará ao profissional recolher informações que favoreçam a construção da análise e da intervenção, cujo resultado esperado é que essas ações de fato interfiram – positivamente – na vida do usuário.

A partir desse modo de entender a relação entre teoria e prática, o usuário ocupa um lugar diferenciado, ou seja, tem seu ponto de vista ouvido e referenciado como elemento fundamental na construção da intervenção. Dar visibilidade ao conhecimento que o usuário tem e construir de forma conjunta as alternativas de intervenção pode ser um dos caminhos para a concretização de uma prática profissional que alcance a explicitação dos direitos sociais.

Esse conjunto de elementos e características do processo interventivo reforça a visão de que o exercício profissional não é autoexplicável, ou ainda, autorreferenciado. Intervir, orientar significa construir uma opinião profissional, uma resposta socioprofissional a respeito da questão apresentada, levando-se em consideração o modo como o usuário entende a questão tratada, uma vez que é vivida por ele.

No espaço da gestão das políticas públicas, essa compreensão do exercício profissional do assistente social tem-se configurado como um esforço no sentido de garantir espaços democráticos na gestão social. O controle social tem sido uma das defesas mais radicais da profissão e por ele são expressas as necessidades coletivas dos cidadãos

⁷ A perspectiva usuário-centrada tem sido utilizada na saúde em referência à mudança do modelo de atenção. Para saber mais, consultar: Mehry (2002) e Campos (2003).

brasileiros, tanto no arcabouço jurídico em se que tem os Conselhos de Direitos, as Conferências e outros mecanismos previstos legalmente, como nas formas “populares” de intervenção nas políticas públicas, como os conselhos populares, os movimentos sociais, os fóruns de debates, entre outras tantas.

2. *Dimensão investigativa* compreende a produção do conhecimento, a elaboração de pesquisas e os aspectos analíticos que dão suporte e qualificam a ação interventiva. Contribui para consolidar a coerência, a consistência teórica e argumentativa, e, para além disso, são as formas concretas do agir profissional. Essa dimensão contribui também para entender a profissão “[...] a partir de conhecimentos teóricos e técnicos, valores, finalidades [...]” (GUERRA, 2009, p. 80), produzidos pelos assistentes sociais e/ou apropriados por eles com vistas a interpretar e analisar a realidade social.

3. *Dimensão analítica* decorre da capacidade analítica que o assistente social tem para desenvolver ao longo de sua trajetória profissional, que ganha visibilidade por meio da construção de mediações que possibilitam a ultrapassagem da visão simplista, imediatista identificada no exercício profissional de parcela da categoria, para a de análise social, com base na interpretação sócio-histórica. Esse é o momento em que o profissional (re)conhece o seu espaço de trabalho, realiza a análise organizacional, explicita seu conhecimento sobre o espaço organizacional no qual o assistente social realiza suas

atividades e reconhece suas competências, atribuições e autonomia profissional, entendendo que essa autonomia é relativa. Por autonomia compreende-se a capacidade e a competência do profissional de tomar decisões, determinar seu exercício profissional, dar direção ao que faz, sempre assentada em uma realidade concreta. Por isso, essa autonomia é sempre relativa na medida em que é mediada pelos objetivos e determinantes presentes na organização. Além disso, ressalta-se que o objeto da intervenção profissional não é transformado por meio da vontade do profissional, mas carregado de determinações e fincado na realidade concreta que o determina e por ela é determinado.

4. *Dimensão ideopolítica* está relacionada ao significado social que a prática profissional do assistente social vem assumindo. Essa dimensão reflete a necessária articulação do exercício profissional vinculado ao projeto eticopolítico e à defesa do projeto societário de uma dada classe social. O projeto eticopolítico é fruto de um longo e permanente debate entre os assistentes sociais. Reflete o movimento sócio-histórico, suas refrações e descompasso decorrentes do modo como a realidade social é constituída. Esse projeto profissional implica ao assistente social a construção de um ponto de vista analítico, uma tomada de posição frente às contradições da realidade social. Requer também entender a categoria profissional na sua heterogeneidade, como uma categoria plural, que interpreta, analisa e intervém

nessa sociedade. Desse modo, o projeto eticopolítico é expressão da autoimagem da profissão, ao orientar para a construção da direção social para a profissão e ao emanar uma concepção de Serviço Social, seus limites e possibilidades, bem como a imagem da profissão que os assistentes sociais constroem por meio do seu trabalho cotidiano.

A direção social construída por uma profissão é fruto da sua organização coletiva e está presente no exercício profissional do assistente social, sendo assimilada de forma heterogênea a partir do modo como os profissionais entendem e avaliam sua importância para a conformação do Serviço Social. A direção social configura também a visibilidade, a consistência e a coerência teórica e argumentativa que o assistente social deve demonstrar quando realiza seu exercício profissional. Outra observação importante é que, mesmo regulamentada como profissão de caráter liberal, majoritariamente, os assistentes sociais trabalham como profissionais assalariados, prestando serviços em diferentes áreas – saúde, educação, assistência social, habitação, docência, entre outros, o que incide diretamente em sua autonomia e possibilidade de construir respostas profissionais.

Outro aspecto que é evidenciado por meio da dimensão política é o reconhecimento de que a realidade social é constitutiva do exercício profissional do assistente social. É entendida a partir dos determinantes que lhes dão

organicidade e que, portanto, incidem sobre a vida em sociedade. Dessa forma, o contexto de crise capitalista com as mudanças no mundo do trabalho e na relação entre Estado e sociedade civil, nos marcos da sociedade democrática, interfere diretamente na atuação profissional, tanto no formato das políticas sociais nas quais os profissionais são inseridos, redefinindo os processos de trabalho e o quadro atual, tensionando a defesa dos direitos sociais universais em detrimento das políticas focalizadas quanto na maneira como essas relações macrodeterminantes afetam a vida dos trabalhadores, incluindo o assistente social, em suas situações de carecimentos e necessidades sociais, quer seja por melhores condições de trabalho quer por qualidade do acesso a esses direitos sociais, por vezes fracionados, fragilizados, quando não, violados.

5. *Dimensão ética* permite ao profissional explicitar o entendimento que tem acumulado acerca dos hábitos, costumes, moral, dinâmica social e contradições que estão presentes nas relações estabelecidas entre os homens, dos homens com eles mesmos e dos homens com a natureza.

Em síntese, essas múltiplas dimensões ganham materialidade à medida em que são compreendidas em relação, em processualidade, numa relação de interdependência. Pensar a profissão sob esse ponto de vista requer do profissional o reconhecimento do crivo teórico, analítico, eticopolítico e interventivo demandado. Referenda-se

ainda que o assistente social é requerido a sistematizar e operacionalizar “[...] respostas às necessidades sociais que chegam como demandas profissionais” (GUERRA, 2009, p. 80). Para fins deste artigo, analisaremos o exercício profissional do assistente social na gestão das políticas públicas.

1.1 O exercício profissional do Assistente Social na gestão das políticas sociais

A gestão social das políticas públicas é um dos principais campos de trabalho do assistente social. Para tanto, o conhecimento sobre esse campo profissional pode interferir e qualificar o exercício profissional. Dois pontos serão destacados para enfatizar a importância desse conhecimento para o assistente social: as prerrogativas estabelecidas na Lei de Regulamentação da Profissão e as discussões relativas às origens da profissão no Brasil. Quanto à Lei de regulamentação, no Artigo 4 estabelece:

I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil; (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 1993, p. 36-37).

E no Artigo 5:

I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas,

planos, programas e projetos na área de Serviço Social;

II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social; (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 1993, p. 36-37).

Os incisos dispostos na lei estabelecem que é prerrogativa do assistente social realizar ações características do planejamento e da gestão dos serviços vinculados às políticas públicas, o que será aprofundado ao longo deste artigo.

O outro ponto refere-se ao início da profissão. Segundo Netto (1992), as políticas públicas e sociais estão imbricadas com o trabalho desenvolvido pelo assistente social desde o início da profissão no Brasil.

[...] a profissionalização do Serviço Social tem sua base nas modalidades através das quais o Estado burguês se enfrenta com a “questão social”, tipificada nas políticas sociais [...] requerem, portanto, agentes técnicos em dois planos: o da sua formulação e o da sua implementação. Neste último, onde a natureza da prática técnica é essencialmente executiva, põe-se a demanda de atores da mais variada ordem, entre os quais aqueles que se alocam prioritariamente no patamar terminal da ação executiva [...]. Neste âmbito está posto o mercado de trabalho para o assistente social: ele é investido como um dos agentes executores das políticas sociais (NETTO, 1992, p. 70-71).

Para o autor, o assistente social é reconhecido como o “executor terminal”, operando serviços e gerenciando programas e projetos implementados por meio das políticas, reproduzindo as

determinações estabelecidas pelo Estado.

Na contemporaneidade, no que se refere ao papel desempenhado pelos assistentes sociais na gestão de políticas públicas, identifica-se um avanço: o assistente social é chamado a ser planejador do processo da gestão, a executar a gestão das políticas sociais. Esse avanço é percebido prioritariamente nas seguintes políticas: seguridade social (assistência social, saúde e previdência), habitação e educação. A realização de atividades de planejamento e implantação de programas sociais, a elaboração e prestação de serviços, o estabelecimento de sistemas de monitoramento e avaliação da gestão social têm demandado do assistente social saberes que o qualificam a exercer a função de gestor.

Para Carvalho (1999, p. 12), “[...] a gestão social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são não apenas canais dessas necessidades e demandas, mas também respostas a ela [...]”. O assistente social tem sido reconhecido como o profissional cuja formação aborda aspectos que o possibilitam reconhecer, analisar e dar significado às necessidades sociais apresentadas pelos usuários que demandam ações de análise, planejamento e intervenção. Discutir política pública e social implica reconhecer os diversos papéis que o Estado assume, principalmente o papel regulador da vida em sociedade.

[...] é o Estado que produz, direta ou indiretamente, esses serviços fundamentais ao cotidiano do trabalhador [...] O Estado, pela própria historicização das necessidades sociais, passa a assumir novos encargos frente à sociedade. Torna-se cada vez mais, um agente produtor e organizador das desigualdades e do espaço de confronto. [...] O Estado com seus programas e agentes institucionais, que deles dão conta, principalmente os dirigentes, terminam sendo um foco para onde se canalizam os conflitos e pressões pelos serviços coletivos enquanto espaço de atendimento às necessidades que se colocam no cotidiano da força de trabalho (SPOSATI *et al.*, 2003, p. 63-64).

Assim, a discussão sobre a gestão das políticas sociais é matéria de debate constante entre os profissionais. Esse debate abarca não somente as questões teóricas que lhe dão direção, mas também as possibilidades de construção de estratégias e respostas profissionais que alavanquem outras discussões para além da mera reprodução dos serviços previamente determinados pelos gestores que respondem tecnicamente pela gestão. Sob essa lógica, o assistente social tem sido acionado para contribuir com seus conhecimentos na formulação dos sistemas de proteção social, direcionados majoritariamente à população que vive em condição de vulnerabilidade social. Esses sistemas vinculam-se às políticas públicas e sociais, sendo os sistemas mais conhecidos aqueles desenvolvidos via seguridade social, a saber, o Sistema Único da Saúde (SUS), o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o Sistema Previdenciário. Esses sistemas indicam como necessário o

caráter universalista, democrático, cujas ações são submetidas ao controle social exercido pelo poder público e pela sociedade civil organizada.

Nesse sentido, merece destaque a identificação das políticas públicas como “arenas de disputas” entre sujeitos e projetos diferenciados. A construção das políticas e sua materialização no processo da gestão indicam sempre confirmação ou negação e a constante necessidade de negociação dos pactos originários destas. Sendo assim, a função da gestão social ultrapassa a dimensão técnica e alcança as dimensões políticas, em que se tem na agenda pública a configuração de determinado padrão de proteção social no qual o pacto civilizatório estabelecido no país define as métricas de justiça e solidariedade. A gestão das políticas públicas ocorre mediante a operacionalização de programas, projetos sociais e serviços apensos às diversas esferas governamentais, cabendo a esses programas e serviços a materialização desse sistema de proteção social. Quanto a eles, as determinações e proposituras são estabelecidas pela esfera federal e a execução é de responsabilidade do município. Assim, as determinações quanto à meta de atendimento, às metas a ser atingidas pelos usuários e aos aspectos a ser avaliados e monitorados são previamente determinadas e nem sempre passam pelo crivo de quem as executa.

A execução da gestão cabe ao assistente social: organizar e realizar o processo de inclusão do usuário, interpretar

as exigências e determinações e “rearranjar” as atividades para proceder à operacionalização dos programas, acompanhar o desenvolvimento do usuário e sua adesão à proposta de trabalho estabelecida e avaliar o processo, comparando os objetivos previamente estabelecidos pelos gestores públicos e as metas atingidas. Ou seja, “[...] o desenho das políticas sociais brasileiras deixa longe dos critérios de uniformização, universalização e unificação em que se pautam [...] em contraposição à universalização utilizarão, sim, mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais” (SPOSATI *et al.*, 2003, p. 23).

Com relação à inclusão dos usuários nos serviços prestados pela rede de atendimento, normalmente, o assistente social é o profissional convocado a proceder não somente à inclusão, mas também a interpretar para a população os critérios necessários para que essa inclusão ocorra, a preencher os formulários e a colaborar na “seleção” dos que vão ser ou não atendidos. Aqui se apresenta aos assistentes sociais algumas ambiguidades enfrentadas no cotidiano profissional: o descompasso entre o acesso ao direito e os critérios seletivistas; o enquadramento das necessidades dos usuários às determinações de inclusão nos serviços; a responsabilização dos usuários pelo não cumprimento de condicionalidades que dependem também da ação do poder público,⁸ no sentido de viabilizar

⁸ Como, por exemplo, no Programa Bolsa Família, a pesagem das crianças.

os serviços necessários para este fim e o cumprimento de metas que se relacionam diretamente ao financiamento público dos serviços.

Esse processo já deixa claro que há uma incompatibilidade entre o que está estabelecido na legislação social, as necessidades apresentadas pelo usuário e os recursos disponíveis para seu atendimento. Acrescenta-se, aqui, que esse “descompasso” evidentemente não é provocado pelo assistente social, mas é dele a responsabilidade de responder e construir alternativas para o atendimento dessa população usuária. O assistente social é reconhecido como o profissional que realiza a prestação de serviços via operacionalização das políticas sociais. Os profissionais supõem que no exercício da profissão o acesso ao direito está previsto em lei, portanto, não é prerrogativa de uma determinada profissão. Porém, cabe ao assistente social a defesa para a garantia da efetivação dos direitos sociais e do acesso aos serviços prestados na área social, o que inclui assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho, cultura e lazer, entre outros. A questão do acesso ao direito está explicitada no Código de Ética de 1993, nos princípios que afirmam o posicionamento do assistente social, ou seja, a “garantia dos direitos civis sociais e políticos”. Outro princípio que norteia o exercício profissional do assistente social em qualquer espaço de atuação, mas que fortalece seu papel na gestão social é o “compromisso com a qualidade dos serviços prestados a população”, co-

mo elemento que orienta o conjunto de ações profissionais desencadeadas no cotidiano.

[...] as condições institucionais introduzem poderosas formas de seletividade que contribuem para reproduzir a desigualdade social por meio de um duplo mecanismo: de um lado, a exclusão da maioria da demanda e, de outro, o esvaziar de seu sentido político, na medida em que a exclusão aparece apenas como o fazer técnico profissional (SPOSATI *et al.*, 2003, p. 69).

O poder público realiza a gestão financeira dos recursos e canaliza suas ações ao repasse e ao controle dos gastos do dinheiro público. Referenda a importância da parceria com a sociedade civil organizada – por meio das entidades sociais –, que se submete a essa vinculação e estabelece com o poder público uma relação de receptora do recurso financeiro. Essas entidades, em conjunto com os demais serviços, formam a rede de atendimento a qual a população recorre para ter atendidas suas necessidades. Outro aspecto importante a ser ressaltado refere-se ao fomento à formação da rede de atendimento e prestação de serviços socioassistenciais. Essa rede compreende os serviços realizados nas diversas áreas que se relacionam às políticas sociais: assistência social, saúde, educação, trabalho, previdência social, habitação, entre outras. Abrange os serviços prestados tanto pelo poder público como pela sociedade civil organizada. Envolve também a participação dos conselhos e das autoridades do poder judiciário, dos gestores da área públi-

ca. Entendemos que essa rede deveria envolver também a participação dos representantes dos movimentos sociais organizados, uma vez que são sujeitos desse processo. O assistente social é um dos profissionais que consegue não somente construir essa rede, mas também mantê-la atuante e fortalecida. O atendimento à população usuária, quando ocorre via rede, tende a ser otimizado e alcança resultados mais expressivos. Outro aspecto fundamental para entender a gestão social está apenso à descentralização prevista na legislação.

Um exame da política de saúde brasileira demonstra a contribuição dos assistentes sociais na efetivação do direito à saúde universal, pública e de qualidade. Com o alargamento do conceito de saúde e o princípio da integralidade garantido pelo SUS, o reconhecimento dos determinantes sociais da saúde tem ampliado o espaço de trabalho profissional nesse campo. Além das ações construídas e legitimadas socialmente, os assistentes sociais são chamados a compor equipes multiprofissionais para inovar suas práticas relacionadas à produção do cuidado. Aspectos como a territorialização dos serviços de saúde, em que as práticas terapêuticas são vinculadas ao modo como os usuários vivem e vivem; a educação permanente em equipe como forma de qualificar as equipes de saúde pelo e no trabalho cotidiano; a crescente busca pela humanização nos serviços com claros espaços de escuta, acolhimento e compromisso entre usuários e equipes,

bem como os “arranjos organizacionais” das equipes de referência e do matriciamento têm demandado a presença do profissional para auxiliar no âmbito da gestão dessas propostas em curso. Esses desafios atuais da gestão da política de saúde corroboram com o histórico compromisso que os assistentes sociais trabalhadores da saúde têm com os usuários dos serviços. Assim, ao trazer para dentro da gestão os cidadãos, vistos como parte integrante do processo de trabalho em saúde, é permitido aos profissionais avançar na consolidação de sua intervenção nesse campo.

A partir do ano de 2003, na área da assistência social, a discussão da gestão social ganha força, uma vez que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) passa a discutir a gestão no âmbito federal, com vistas à implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). A ideia de gestão implementada volta-se ao desenvolvimento do trabalho articulado às demandas e necessidades identificadas junto à população usuária ou não dos serviços prestados à rede de atendimento. Por meio de um conjunto articulado de políticas sociais, programas e serviços sociais, busca-se a construção de respostas concretas a essas necessidades. Sob essa perspectiva, as necessidades dos cidadãos são vistas sob a ótica dos direitos, e não da solidariedade e da tutela social. O trabalho social parte da realidade local para se construir e se constituir. Ao assistente social é demandado um conjunto de conhecimentos, a saber: conhecimentos

sobre território no qual se efetivam os serviços ofertados à população; monitoramento e avaliação dos programas, projetos e serviços; estruturação e trabalho em rede, capaz de articular diferentes políticas setoriais a fim de ofertar um atendimento integrado e totalizante. O foco das ações direciona-se para a reinserção da população que vive em condição de vulnerabilidade e exposição social, e as ações são canalizadas prioritariamente para aqueles que vivem em condição de pobreza e miserabilidade. Esse tipo de gestão favorece a construção de parcerias com órgãos consultivos e deliberativos, tais como os conselhos municipais, pois tem aí fortalecido seu papel articulador, deliberativo, fiscalizador das ações implementadas; a identificação das diferenças socioespaciais das cidades, bem como suas interfaces com projetos de intervenção. A gestão dessa natureza – de cunho democrático – explicita a municipalização e a descentralização das ações sociais e colabora para o enfraquecimento de ações clientelistas.

A gestão democrática implica a construção de programas e projetos que tenham por objetivo a inclusão social e que se traduzam em ações concretas e visíveis no caminho da melhoria das condições objetivas de vida do usuário. Ainda nessa perspectiva, o trabalho do assistente social toma outro rumo, o que exige do profissional abertura para se apropriar de outros conhecimentos, como aqueles relativos à montagem de banco de dados, de informatização, do controle do financiamento, de monito-

ramento, entre outros, como forma de legitimar observações e qualificar os dados previamente quantificados.

Finalizando, o conhecimento sobre gestão social requer do assistente social abertura para busca de outros conhecimentos que fortaleçam sua capacidade analítica, produção de conhecimento e alternativas de intervenção. Paralelamente, cabe ao profissional – até por sua formação acadêmica – aproximar-se do conjunto organizado da sociedade civil, incluindo aí os movimentos sociais, com o objetivo de dar visibilidade e fortalecer seu papel no poder local. Desse modo, o assistente social é um agente no processo e na construção dessa correlação de forças, de modo a não favorecer apenas o papel do Estado, mas também dar visibilidade aos sujeitos que integram o poder local. Outra característica da gestão atual é a capacidade de estabelecer diálogos interdisciplinares que se traduzem em mecanismos de gestão mais completos e qualificados, na medida em que são possuidores da diversidade de contribuições e olhares sobre a realidade social.

Considerações Finais

O Serviço Social é uma profissão marcadamente interventiva, exigindo do profissional uma ação competente, com consistência teórica e argumentativa. Por sua vez, o assistente social é reconhecido como o profissional que operacionaliza programas, projetos e

serviços diretamente relacionados às políticas sociais, conforme estabelecido no Artigo 4 da Lei de Regulamentação da Profissão: “[...] elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares” (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 1993, p. 36). Por ser um profissional que atua nas organizações públicas de natureza estatal, nadas pelo Estado, é o responsável também por planejar e operacionalizar as ações que serão desenvolvidas – junto aos usuários – por meio das políticas sociais.

Nesse sentido, ganham materialidade aquelas demandas profissionais oriundas dos mecanismos de gestão das políticas sociais na atualidade. Se, por um lado, parte majoritária da profissão atesta em seu trabalho a defesa intransigente e radical dos direitos sociais, por outro, é desafiada a conjugar a ampliação de acesso aos direitos (via serviços públicos) com maior qualidade dos serviços prestados.

A gestão das políticas sociais tem desafiado seus trabalhadores – entre estes, o assistente social – a incorporar novos saberes, no sentido de aprimorar a gestão democrática, como os conselhos locais de gestão nas diferentes políticas e a capacidade de tomar o espaço de trabalho como locus privilegiado para aprender e ensinar tantas outras aquisições em diferentes sentidos, capazes de promover a capacitação gerencial desses trabalhadores em todos os âm-

bitos de gestão, sustentando a perspectiva da cogestão ou da gestão participativa, ampliando o poder dos trabalhadores de inferir no cotidiano das organizações em que trabalham (SANTOS FILHO; BARROS, 2007), de produzir um plano de educação permanente e continuada frente às novas e emergentes necessidades técnicas e intelectivas que as políticas sociais tem imprimido aos seus trabalhadores. Um exemplo é o uso das tecnologias de informação para monitoramento e avaliação das políticas públicas e a necessidade de definir competências de forma articulada com outras profissões, superando o impasse da fragmentação do trabalho social, que tem se configurado como um dos maiores impasses da gestão das políticas sociais.

Todavia, mesmo considerando que o assistente social se insere em diversas áreas de trabalho, o exercício profissional é majoritariamente desenvolvido junto à população que vive em condição de vulnerabilidade social, mediante a realização de atividades voltadas à inclusão dessa população “[...] que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática” (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 1993, p. 43).

No decorrer do exercício profissional, é comum observar que os assistentes sociais – principalmente aqueles que se reconhecem como profissionais da prática – têm dificuldade em explicitar

suas atribuições e reconhecer o significado social de sua profissão. Identifica-se que essas questões interferem não somente na clarificação do papel profissional do assistente social, mas, sobretudo, no modo como ele entende e organiza sua ação profissional. Para tornar clara essa questão, estudos foram realizados (TORRES, 2006) para conhecer como os assistentes sociais identificam as ações que desenvolvem e por onde passa essa identificação.

É possível afirmar que essa identificação perpassa pela construção do próprio exercício profissional; pela leitura de realidade realizada pelo assistente social, que se explicita no modo como evidencia sua visão de homem, de mundo e de prática profissional; pelo conhecimento acerca do usuário, dos serviços e das demandas por estes apresentadas e pela análise da questão social – não como pano de fundo e/ou cenário da ação, mas como lócus e objeto da ação do Serviço Social. As questões levantadas anteriormente estão intimamente relacionadas ao conhecimento que os assistentes sociais têm do papel assumido por essa profissão ao longo da sua história e ao reconhecimento que têm de ser protagonistas do processo de construção desse fazer.

A compreensão do exercício profissional do assistente social perpassa pelo fazer desse profissional, as condições nas quais esse fazer se efetiva e os elementos que são constitutivos desse fazer. Essa compreensão é carregada de determinações que, muitas vezes,

perpassam pelo modo como o profissional entende a importância da teoria, das tendências teórico-metodológicas como possibilidade de construir e qualificar as respostas profissionais, além de identificar o modo como esses profissionais entendem o projeto ético-político da profissão.

Referências

CAMPOS, Gastão Wagner S. **Saúde Paidéia**. São Paulo: HUCITEC, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Introdução à temática da gestão social. In: ÁVILA, Célia M. de (Coord.). **Gestão de Projetos Sociais**. São Paulo: AAPCS, 1999, p. 11-15.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Brasil). **Código de Ética Profissional do Assistente Social**. Brasília: CFESS, 1993.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Brasil). **Lei 8662/93**, de 7 de junho de 1993 **que regulamenta a profissão de assistente social, 1993**. Brasília: CFESS, 1993.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1995.

GUERRA, Yolanda. O conhecimento crítico na reconstrução das demandas profissionais contemporâneas. In: BAPTISTA, Myriam Veras; BATTINI, Odaria (Org.). **A prática profissional do assistente social: teoria, ação, cons-**

trução do conhecimento. São Paulo: Ed. Veras, 2009. p. 79-106.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

IAMAMOTO, Marilda V. **A Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998.

IAMAMOTO, Marilda V. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: **SERVIÇO Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFEES/ ABEPSS, 2009. p. 341-375.

MEHRY, E. E. **Saúde**: a cartografia do trabalho vivo. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 2002.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do Serviço Social**: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.

SANTOS FILHO, Serafim B.; BARROS, M. Elizabeth Barros de. **Trabalhador**

da Saúde: muito prazer! Protagonismo dos trabalhadores na gestão do trabalho em saúde. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras**: uma questão em análise. 8. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

TORRES, Mabel Mascarenhas. **A coruja e o camelo**: a interlocução construída pelos assistentes sociais com as tendências teórico-metodológicas do Serviço Social. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

VERDÈS – LEROUX, Jeannine. **Trabalhador social**: práticas, hábitos, ethos, formas de intervenção. São Paulo: Cortez, 1986.

VIEIRA, Balbina Ottoni. **História do Serviço Social**: contribuição para a construção de sua teoria. 3. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1980.

YASBEK, Maria Carmelita. O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo. In: **CAPACITAÇÃO em Serviço Social e política social**: módulo 2: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999. p. 89-99.