



## PLANEJAMENTO EM SERVIÇO SOCIAL: TENSÕES E DESAFIOS NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL

*PLANNING IN SOCIAL WORK: TENSIONS AND CHALLENGES IN THE PROFESSIONAL EXERCISE*

**Kathiuça Bertollo<sup>1</sup>**

### RESUMO

Neste artigo apresenta-se uma reflexão sobre o planejamento enquanto uma atribuição e competência do assistente social buscando evidenciar as tensões e os desafios na operacionalização do mesmo. Um dos pontos principais que se enfatiza é que ao reconhecer o planejamento enquanto um ato técnico, mas também político, reforça-se a necessidade e pertinência da operacionalização deste em consonância com o que o projeto ético-político da profissão propõe a fim de superar formas centralizadoras, burocráticas e funcionais à ordem hegemônica e colocar-se no âmbito do tensionamento e alargamento da esfera política de atuação do Serviço Social.

**Palavras chave:** Planejamento. Serviço Social. Exercício profissional do Assistente Social.

### ABSTRACT

This article presents a reflection on planning as an assignment and responsibility of the social worker to disclosing the tensions and challenges in the implementation of the same. One of the main points that we emphasize is that to recognize the planning as a technical act - but also political - reinforces the need and relevance of the implementation of this in line with what the political ethical project of the profession proposes to overcome centralized forms, bureaucratic and functional to the hegemonic order and put himself under the tension and widening the sphere of policy of the Social Work.

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Mestre e Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

**Keywords:** Planning. Social Work. Professional Exercise Social Worker.

**Submissão - 16/02/2016**

**Aceite 06/08/2016**

## Introdução

A escolha e delimitação da temática que ora apresentamos, decorre de reflexões, debates, e diálogos que foram e vêm sendo realizados com companheiros de profissão, professores, estudantes, equipes de trabalho multidisciplinares, dentre outros sujeitos ao longo da nossa formação acadêmica e profissional. Considerando estes diferentes momentos, é mister enfatizar que a experiência de dois anos de docência na disciplina de “Planejamento em Serviço Social”, ministrada no curso de graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) foi grande impulsionadora da reflexão que abaixo apresentamos.

Para elaborar tal problematização, estruturamos este artigo da seguinte forma: introdução, uma breve apresentação e conceituação de diferentes autores da área de Serviço Social, que discorrem sobre o planejamento; em seguida, apresentamos uma breve caracterização de duas modalidades: o planejamento estratégico situacional e o planejamento participativo; após, destacamos e refletimos sobre o ato de planejar como uma atribuição e competência profissional do assistente social e, para desfechar a reflexão, problematizamos sobre a operacionalização do planejamento e de seus instrumentos no exercício e atuação do profissional de Serviço Social; por fim, apresentamos as considerações finais e as referências bibliográficas utilizadas para a fundamentação do exposto.

Ao abordar o planejamento enquanto atribuição do assistente social, esperamos contribuir com este debate - que por vezes aparece saturado por um viés tecnicista, burocrático e gerencial, apenas – e reafirmar a necessidade de vinculação desta ação com as prerrogativas defendidas pelo projeto ético-político do Serviço Social.

## 1 O que se entende por planejamento

O ato de planejar pode ser entendido como algo inerente à espécie humana. Pode-se dizer que o homem planeja suas ações, desde

as mais simples até as mais complexas, isto é, “[...] tudo é pensado e planejado na vida humana.” (MENEGOLLA, SANT’ANNA, 1991, p. 15).

Compartilhando dessa premissa, Barbosa (1991, p.17) afirma que:

[...] o planejamento é basicamente um processo de racionalidade, é indiscutível que todo homem é capaz de planejar, sendo inerente à sua natureza essa atitude, em si dialética, de tomar decisões em relação ao futuro.

Compreende-se, portanto, que o planejamento é responsável e também decorrência do uso da razão pelo homem nos diferentes contextos e períodos históricos, isto é, no desenvolvimento da humanidade.

No entanto, é apenas no século XIX que o ato de planejar até então considerado como algo natural ao homem passa a ser objeto de atenção. É por meio da teoria da administração e da figura do administrador que as empresas e organizações vislumbram a possibilidade de garantir o atendimento de seus interesses. Nas palavras de Barbosa (1991, p. 20-21) “[...] a ideia de planejamento como previsão começa a desenvolver-se, de início, limitada à administração privada [...] para posteriormente passar à administração pública.”

O mesmo autor prossegue afirmando que decorre da utilização do planejamento enquanto ato de condução das ações do âmbito privado; mais especificamente da “administração planejada”, cujos primórdios datam do início do século XX – extremamente vinculado à previsão e ao controle na administração industrial; a sua utilização na administração pública.

Como marco de utilização do planejamento na administração pública o referido autor, com base em Difrieri, cita o plano quinquenal da União Soviética em 1929, no entanto, enfatiza que é somente após a 2ª Guerra Mundial que o planejamento passa a ter maior aceitabilidade, uma vez que passa “[...] a ser visto como um instrumento para o desenvolvimento”. (DIFRIERI apud BARBOSA, 1991, p. 22).

É importante enfatizar que é no século XX que emerge e se consolida a representação do Estado-Nação, conseqüentemente dos direitos sociais. Em meio a este contexto de correlação de forças, de disputa de projetos societários que vai se realizando e se firmando ao longo do referido século, bem como neste início de novo milênio

(Séc. XXI), consideramos que a intervenção através do uso racional dos meios e dos recursos a fim de alcançar determinado objetivo (planejamento) na esfera pública diz respeito ao que Carvalho (1991) denomina de gestão social – que faz referência direta ao exercício e atuação profissional do assistente social.

Nas palavras da autora:

Quando falamos em gestão social estamos nos referindo à gestão das ações sociais públicas. A gestão do social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas. (CARVALHO, 1991, p. 19).

Considerando o acima exposto, entendemos que o planejamento, a execução e a avaliação das ações realizadas são momentos que constituem – ou deveriam – uma unidade no contexto denominado de gestão social. É neste âmbito de reconhecimento das mais variadas expressões da “questão social” que o planejamento aparece como ferramenta de acesso aos direitos por meio de planos, programas e projetos, ou como Baptista (2002) denomina, por meio da planificação.

A planificação, no processo de planejamento, é realizada no momento em que, após a tomada de um conjunto de decisões, definidas em face de uma realidade determinada, inicia-se o trabalho de sistematização das atividades e dos procedimentos necessários para o alcance dos resultados previstos. (BAPTISTA, 2002, p. 97).

Compreendendo que é por meio da planificação que o planejamento se realiza convém explicitar o que se entende por seus instrumentos. O plano define e delinea as ações de forma mais ampla, isto é, considera e propõe ações relacionadas à estrutura organizacional como um todo orientando os demais níveis de detalhamento das ações. Um programa podemos dizer que é o momento/documento de setorização do plano e de referência para o projeto, que por sua vez pode ser entendido como o instrumento de maior nível de detalhamento das ações e de menor âmbito de abrangência. (BAPTISTA, 2002).

Conclui-se, portanto que o planejamento é operacionalizado e materializado por meio de planos, programas e projetos vinculados a uma ou mais áreas, setores ou políticas.

Em suma, afirmamos que o planejamento constitui-se em um ato técnico e político. Técnico porque pressupõe a racionalidade das ações ponderando uma série de condicionantes, dentre eles: prazos e recursos existentes. Político porque se inscreve no contexto de tomada de decisões onde a correlação de forças e de interesses distintos evidenciam-se entre os sujeitos.

Em relação ao caráter político do planejamento Baptista (2002) e Barbosa (1991) apresentam um entendimento semelhante. Nas palavras deste último,

[...] a dimensão política decorre do fato de ser o planejamento um processo contínuo de tomada de decisões, na busca de caminhos, sobre o que fazer, por que é para que fazer, onde fazer e quando fazer, que pela área governamental, quer pela área privada. (BARBOSA, 1991, p. 49).

Fica explicitada então a inexistência da neutralidade quando da realização do planejamento por meio de seus instrumentos. Nesse sentido, ganha relevância a figura do técnico ou da equipe técnica responsável pela elaboração destes, uma vez que a tomada de decisão e a operacionalização das ações podem se dar orientadas pela perspectiva de priorização de interesses individuais ou pelo reconhecimento e defesa de interesses coletivos.

Dessa forma entende-se que a função do planejador está relacionada às suas opções e posições na esfera das relações sociais. “[...] isto está relacionado à visão de mundo de cada pessoa e à fonte onde busca seus fundamentos no contexto das grandes correntes teórico-metodológicas.” (BAPTISTA, 2002, p. 19-20).

A autora prossegue afirmando,

[...] se sua perspectiva da realidade se faz a partir de um ângulo conservador, o planejador vai percebê-la enquanto fato social objetivo, tomando o dado como o limite da reflexão. [...] nessa perspectiva não é levado em consideração que a estrutura das classes sociais naquele momento histórico é determinada pelas relações econômico-sociais que são estabelecidas no jogo de forças em presença na sociedade. (BAPTISTA, 2002, p.20).

Na contramão desta postura, se o planejador considerar que as situações não são fatos atomizados, mas que estão inscritas num

contexto mais abrangente em que determinações gerais exercem influência sobre o objeto do planejamento, este assume uma postura de reconhecer o fenômeno a partir do prisma dialético, uma vez que passa a “[...] entender o ser social em sua genericidade (na qual o político está presente) – o que se faz na relação particularidade/universalidade.” (BAPTISTA, 2002, p. 20).

Conclui-se, portanto que o planejamento tal como vem sendo operacionalizado inscreve-se no contexto de correlação de forças próprio da sociabilidade capitalista, e neste assume diferentes configurações como veremos no próximo item ao evidenciar as modalidades de planejamento estratégico situacional e de planejamento participativo.

### **2 Planejamento estratégico situacional e planejamento participativo: algumas considerações**

Para dar continuidade à reflexão proposta optamos por abordar duas modalidades de planejamento. O planejamento participativo por entender que esta metodologia possui estreita ligação com o projeto ético-político que o Serviço Social assumiu e defende desde a ‘intenção de ruptura/movimento de reconceituação’; e a modalidade de planejamento estratégico, dando ênfase ao planejamento estratégico situacional, haja vista que se tornou rotineira a utilização desta denominação nas práticas de gestão nos mais variados âmbitos e, conseqüentemente, envolvendo o assistente social na sua operacionalização. Assim sendo, apresentaremos brevemente cada uma delas.

### **3 Planejamento estratégico: enfatizando a metodologia de Planejamento Estratégico Situacional (PES)**

Tornou-se rotineiro nos dias atuais a utilização da denominação *planejamento estratégico* para designar tanto intervenções no âmbito privado - seja no contexto de empresas/corporações multinacionais ou empresas de pequeno porte e abrangência; bem como intervenções no âmbito público nas diferentes esferas que o compõe: federal, estadual e municipal. Nas palavras de Pfeiffer (2000, p.6) o “[...] planejamento estratégico sempre é realizado por uma organização: empresa privada, ou parte dela; organização não governamental,

administração pública, ou parte dela, ou ainda, um município”.

O planejamento estratégico nada mais é do que “[...] uma perspectiva e um enfoque para lidar com situações complexas e processos de transformação dinâmicos”. (PFEIFFER, 2000, p. 7). Prosegue afirmando que esta modalidade “[...] não é uma panaceia. Trata-se de um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente”. (PFEIFFER, 2000, p. 6).

Compreendendo que ocorrem processos dinâmicos de mudanças e transformações na realidade, cabe às organizações/instituições enfrentá-las. Nesse sentido, esta metodologia pressupõe um pensamento estratégico e a implementação de ações concretas.

Este mesmo autor afirma que o planejamento estratégico foi inicialmente desenvolvido para o setor privado, no entanto passa a ser incorporado e operacionalizado no setor público também. Sendo assim é importante evidenciar o adjetivo que o qualifica: *estratégico*, já que este assume conceituação distinta em cada esfera de poder.

Pfeiffer (2000) esclarece que não existe uma definição universal para o termo *estratégia*. Entretanto, enfatiza que o mesmo possui vinculação com a área militar e serve para designar o caminho que leva à eliminação do inimigo. Pode-se a partir desta definição perceber uma relação com a esfera privada, uma vez que o intuito é colocar-se à frente de outras empresas concorrentes no mercado. Porém, adverte o autor, para o setor público esta relação não é válida, pois não cabe “eliminar o inimigo”, mas sim criar efeitos ou cumprir adequadamente seu mandato.

Dito isto, cabe-nos explicitar o que é definido e compreendido por Planejamento Estratégico Situacional (PES), metodologia desenvolvida por Carlos Matus, economista chileno que ocupou o cargo de Ministro da Economia no Governo de Salvador Allende de 1965 a 1970, e que é considerado um dos maiores estudiosos do “planejamento de governo” do continente Latino Americano - ganhando relevância também a nível mundial, e cuja obra tem expressiva influência na administração pública no Brasil.

A proposta de planejamento desenvolvida por Matus vem na contramão do chamado “planejamento tradicional” que por vezes tende a se apresentar de maneira burocrática, morosa e falha.

Nesse sentido, a referida metodologia é composta por quatro momentos que objetivam superar os quatro problemas principais do planejamento, são eles: O *momento explicativo*: onde se busca explicar a realidade de intervenção situacionalmente, respondendo a questões como: (*o que foi, o que é, e o que tende a ser*); o segundo momento é denominado *normativo*: em que são detalhadas as propostas em função dos cenários previstos e dos possíveis resultados do plano, *o que deve ser* é o questionamento que orienta esta etapa; já o terceiro momento é o *estratégico*, que responde ao questionamento: *o que pode ser*. Nesta etapa a viabilidade do plano é examinada e definem-se os momentos de ação perante os movimentos dos sujeitos envolvidos no mesmo; por fim, o quarto momento é o *tático-operacional*, cuja pergunta respondida é *o que fazer*. Este momento é o de definição das estratégias, das responsabilidades de cada envolvido na implementação do plano. (OSÓRIO, 2002).

Pode-se dizer que o plano estratégico é o elo de articulação entre a gestão e a política de intervenção, uma vez que explicita os meios e o modo pelos quais serão colocadas em prática as ações. É importante destacar que:

[...] o plano estratégico não é uma norma legal, senão um contrato político e social, cuja execução corresponde àquelas partes que têm a competência ou a capacidade para fazê-lo. No entanto, o plano funciona como meio de pressão pública para promover o cumprimento dos seus objetivos. (BORJA 1995, p. 16 apud PFEIFFER 2002, p. 8).

Assim sendo, ganha visibilidade nos dias atuais a utilização do que tem sido denominado planejamento estratégico situacional na administração pública pelos seus diferentes governantes. Resta, contudo, a necessidade de uma análise mais cuidadosa sobre tal fato, uma vez que este pode não se aproximar em nada - ou muito pouco - com a referida metodologia, mas simplesmente se apropriar da denominação criando uma falsa ilusão de planejamento mais ágil, mais horizontal e menos burocratizado. Além disso, cabe um olhar mais atento sobre a seguinte questão: o planejamento estratégico está servindo a quem? atendendo a quais interesses?

Ficou evidente que há no planejamento, distintos sujeitos e interesses em conflito pela sobrevalência de um em relação ao outro. Neste sentido, é importante que o assistente social planejador, execu-

tor e avaliador de planos, programas e projetos consiga realizar uma leitura crítica do movimento do real, a fim de não se tornar apenas um técnico que viabiliza ações que por vezes estão na via oposta dos interesses da classe trabalhadora, população usuária dos seus serviços e a quem sua intervenção deve estar voltada.

É imperioso atentar-se para o que Vieira (2009, p. 144) aponta:

Figurando decisão de governo, a planificação não consiste apenas em um problema técnico. A elaboração de um plano depende sobretudo de seu conteúdo político. Assim, a criação de um certo plano não pode ser incumbência exclusiva de um órgão de planejamento, por tratar-se simultaneamente de uma atividade social e de uma tarefa governamental. Quando tal não acontece, inexistente planificação, mas unicamente programação econômica, aliás, o que tem sido habitual no Brasil.

Queremos dizer que atualmente, tendo em vista um contexto de extrema ofensiva do capital na busca por maior lucratividade, estabelecem-se parcerias entre o âmbito mercantil e a esfera pública. Parcerias estas que decorrem de ações planejadas e pactuadas por diferentes sujeitos, por vezes de forma centralizada e hierarquizada por um ‘núcleo técnico’, mas que incidem sobre todos (usuário dos serviços sociais, trabalhadores, operadores destes direitos, dentre eles o assistente social).

Nesse sentido, é preciso ter clareza acerca do que Vieira (2009, p. 144) nos alerta: “[...] tem-se assistido na evolução do capitalismo ao predomínio da política econômica sobre a política social. A prioridade ficará toda com a política econômica e o restante, principalmente no Brasil, torna-se resto mesmo”.

Faz-se necessário então, ao assistente social gestor de políticas sociais ou técnico- executor das mesmas, posicionar-se e agregar forças no sentido de não sucumbir o que duramente foi conquistado como direitos sociais e humanos - legal e normativamente reconhecidos - à ações manipulatórias, e que coadunam com interesses contraditórios ao que o Serviço Social defende.

Queremos dizer que a utilização de determinada metodologia do planejamento, seja qual for, é influenciada pelo aspecto político, de disputa entre interesses distintos que conseqüentemente traduz e explicita a luta de classes nesta sociabilidade capitalista em que vi-

vemos. A mera utilização de uma terminologia ou modalidade não garante que interesses coletivos sejam garantidos, por vezes, apenas sublima qualquer possibilidade de a população participar mais ativamente do processo de tomada de decisões, fazendo com que prevaleçam os interesses de minorias, minorias estas que historicamente mantêm um legado de domínio do âmbito mercantil e de comando no âmbito do Estado, tornando-o um fiel guardião da reprodução desta hierarquia.

### 4 Planejamento participativo

Tal como a metodologia do planejamento estratégico, o planejamento participativo tem ganhado destaque e relevância nos últimos anos. Nesse sentido é fundamental compreender o que tal modalidade propõe, a fim de, inclusive, fortalecê-la diante dos entraves com que se depara. Para tanto é relevante qualificar o que se entende por *participação*, adjetivo que configura esta metodologia de intervenção.

É consenso que a “abertura democrática” do País, que resultou na promulgação da Constituição de 1988, contribuiu significativamente para o vocábulo *participação* tornar-se usual, seja para denominar as lutas desencadeadas pelos movimentos sociais, seja em discursos oficiais de governantes ou até mesmo de empresários.

Desde então, o termo participação aparece envolto a uma panaceia que o conceitua e o qualifica de diferentes formas, o que, conseqüentemente, dá formas diversas a sua utilização. Não raras vezes a ideia de participação é utilizada para manipular grupos sociais, para significar a mera presença física dos indivíduos em espaços deliberativos, para legitimar interesses que não são oriundos e legítimos de grupos demandatários das ações, mas de outros que estão em via oposta no jogo de interesses presente naquele determinado contexto.

Assim sendo, convém explicitar que para a metodologia do planejamento participativo, a participação “[...] inclui a distribuição do poder e a possibilidade de decidir na construção não apenas do ‘como’ ou do ‘com que’ fazer, mas também do ‘o que’ e do ‘para que’ fazer.” (GANDIN, 2001, p. 81).

Percebe-se com tal definição que participação não se refere a uma mera qualificação ou nomenclatura, mas sim, que ao considerar

o contexto de correlação de forças antagônicas, pressupõe alteração e superação das relações hierarquizadas de poder nas instituições, grupos ou movimentos, possibilitando a todos manifestar-se e poder decidir coletivamente o rumo das ações.

Dito isto, fica evidente que o planejamento participativo, como afirma Gandin (2001 p. 81), coloca-se “[...] como uma escola diferenciada dentro das possíveis alternativas na área do planejamento” haja vista que, prossegue o autor, “[...] ele foi desenvolvido para instituições, grupos e movimentos que não têm como primeira tarefa ou missão aumentar o lucro, competir e sobreviver, mas contribuir para a construção da realidade social.” (GANDIN, 2001, p. 82).

Considerando tal caracterização, o mesmo autor continua afirmando que o planejamento participativo parte da premissa de que a sociedade está “[...] organizada de forma injusta, injustiça esta que se caracteriza pela falta de participação”. Com isso o autor quer dizer que o planejamento participativo:

*[...] quer contribuir para a transformação da sociedade na linha da justiça social, no sentido de que todos participem das decisões, mas sobretudo, dos bens materiais e não materiais encontrados na natureza ou produzidos pelas pessoas humanas. (GANDIN, 2001, p. 91, grifos do autor).*

Assim sendo, é possível perceber uma vinculação entre o que propõe o planejamento participativo e o projeto ético-político profissional do Serviço Social. Ao afirmar que todos devem participar e usufruir dos bens naturais e/ou produzidos pelo homem reitera-se a possibilidade e necessidade de superação da ordem socialmente imposta pelo capital. É nessa luta que o Serviço Social se coloca, e nesse sentido a utilização do planejamento participativo pelo seu coletivo profissional é uma das possibilidades para ir além da mera “administração” e apaziguamento das ‘demandas e necessidades’ dos sujeitos, mas sim para construção de outra realidade social.

## **5 O planejamento como uma atribuição e competência profissional do assistente social**

Está claro em normativas e legislações específicas do Serviço

Social que o planejamento constitui-se em uma atribuição e uma competência no exercício desta profissão.

Tomando por referência a Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993 que regulamenta a profissão, encontramos em seu Art. 4º as competências do Assistente Social, dentre as quais destacamos as seguintes, por explicitar relação direta com o ato de planejar:

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;

VI - planejar, organizar e administrar benefícios e Serviços Sociais;

VII - planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais;

VIII - prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, com relação às matérias relacionadas no inciso II deste artigo;

X - planejamento, organização e administração de Serviços Sociais e de Unidade de Serviço Social. (BRASIL, 1993).

Já no Art. 5º desta mesma legislação, em que são apresentadas as atribuições privativas do Assistente Social, destacamos:

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;

III - assessoria e consultoria e órgãos da Administração Pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social. (BRASIL, 1993).

Com o acima exposto fica claro que o planejamento foi reconhecido e assumido legal e normativamente como uma das atri-

buições do assistente social nas diferentes esferas de atuação, seja pública, privada ou terceiro setor. Compreendemos que tal posição deve-se ao reconhecimento do planejamento e de seus instrumentos enquanto possibilidades de tensionar e “alargar” a esfera política de luta e defesa dos direitos sociais, bem como a sua operacionalização junto aos indivíduos.

Nesse bojo legal e normativo, é imprescindível referenciar também o Código de Ética Profissional (Resolução CFESS nº 273, de 13 de março de 1993), uma vez que o mesmo enfatiza como um dos direitos do assistente social, em seu Art. 2º a:

[...] participação na elaboração e gerenciamento das políticas sociais, e na formulação e implementação de programas sociais. (CFESS, 1993).

Prosseguindo, no Art. 3º é definido como um dever do assistente social:

[...] participar de programas de socorro à população em situação de calamidade pública, no atendimento e defesa de seus interesses e necessidades. (CFESS, 1993).

Reconhecendo que o Serviço Social é uma profissão inscrita na divisão sociotécnica do trabalho, em que o assistente social vende sua força de trabalho, é preciso considerar a relação deste profissional com as instituições empregadoras. Destarte, o Código de Ética profissional estabelece em seu Art. 8º alguns dos deveres do assistente social:

[...] programar, administrar, executar e repassar os serviços sociais assegurados institucionalmente;

[...] empenhar-se na viabilização dos direitos sociais dos usuários através dos programas e políticas sociais. (CFESS, 1993).

Para tanto é direito deste profissional “[...] ter acesso a informações institucionais que se relacionem aos programas e políticas sociais e sejam necessárias ao pleno exercício das atribuições profissionais”, conforme estabelece o Art. 7º desta mesma legislação. (CFESS, 1993).

Fica explícito, portanto que no seu cotidiano de trabalho, o assistente social é requisitado a elaborar, operacionalizar e avaliar pla-

nos, programas e projetos, que nada mais são do que os meios pelos quais o planejamento se materializa nas mais variadas áreas e setores.

Recentemente, podemos dizer que a partir das duas últimas décadas do séc. XX - no âmbito público - o assistente social passa além de ocupar o cargo de técnico executor, a ocupar cargos de chefia, isto é, de gestor das mais diversas políticas sociais, dentre as quais se destacam a política de assistência social, saúde, educação e habitação, o que requisita deste, conhecer acerca do planejamento; bem como oportuniza a profissão chegar e ocupar um “espaço privilegiado” na correlação de forças existentes nesta esfera.

Na iniciativa privada, o assistente social também é chamado a desenvolver planos, programas e projetos, seja junto aos empregados, das famílias destes ou da comunidade ao redor da empresa em que atua. Nos últimos anos ganhou relevância a chamada “responsabilidade social empresarial”, e, conseqüentemente, o assistente social é um dos profissionais requisitados para intervir nas atividades com esta caracterização. Ganha relevância também neste lócus, o financiamento de projetos sociais, principalmente apresentados por Organizações Não Governamentais (ONGs), através dos Institutos e das Fundações de grandes grupos econômicos. É expressivo o financiamento ao que se refere às ações de intervenção junto às crianças e adolescentes, à área ambiental, cultural, dentre outras.

É visível neste espaço sócio-ocupacional que a requisição do assistente social para avaliar, ou compor a equipe de avaliação das propostas apresentadas via programas e projetos, bem como para estabelecer contato com as entidades proponentes/executoras, requer deste uma leitura crítico-dialética acerca do objeto de intervenção, dos sujeitos envolvidos e das finalidades de cada ação. Posicionamentos estes, cujas bases estão afirmadas no projeto ético-político defendido pela categoria profissional.

No chamado terceiro setor, no qual se incluem as (ONGs), o assistente social também é requisitado na elaboração, execução e avaliação dos instrumentos de planejamento. Firma-se na atualidade, em referência à redução dos investimentos públicos nas mais variadas áreas, a chamada parceria “público/privado” para execução de diferentes programas e projetos sociais. É neste contexto de retração da esfera pública/estatal, conseqüentemente de uma ofensiva do capital sobre os direitos garantidos legalmente, que o assistente social é cha-

mado a intervir. Põe-se então o desafio de planejar, operacionalizar e avaliar ações que por vezes assumem um caráter fragmentado, superficial e desconexo com outras áreas/políticas sociais.

Nesse contexto, nota-se também a precariedade das ações no que se refere à incerteza de possuir recursos financeiros para a operacionalização delas e no que se refere aos recursos humanos e materiais necessários para tanto. Percebe-se que a opção estatal de fomentar o econômico em detrimento do social, incide negativamente no exercício profissional do assistente social sucumbindo-o a incertezas quanto à permanência no emprego, à baixa remuneração, dentre outros limites que corroboram para vulnerabilizar ainda mais esta frágil esfera da luta social.

É importante explicitar ainda que este movimento de parceria público/privado fomenta a firmação do voluntariado, da solidariedade por meio de instituições religiosas, do assistencialismo e patrimonialismo como práticas de operacionalizar direitos no País, e diante disso o planejamento é moldado e operacionalizado a partir dos interesses hegemônicos nas instituições executoras.

São nestes diferentes contextos sócio-ocupacionais que o assistente social ao ser requisitado para o planejamento, a execução e a avaliação das ações explicita e manifesta as três dimensões que constituem o seu exercício profissional: a dimensão técnico-operativa, teórico-metodológica e ético-política.

Queremos dizer que a operacionalização dos planos, programas e projetos requer e explicita o referencial teórico-metodológico adotado pelo assistente social na elaboração dos mesmos, o que determina a opção ético-política assumida.

Nesse contexto, é importante que seja cotidianamente reafirmado o posicionamento assumido pelo corpo profissional de defesa e a favor da classe trabalhadora. Tarefa que se mostra árdua num contexto marcado por severas ofensivas do capital sobre todos, nos mais variados aspectos da vida social.

Reconhecer e desmistificar movimentos tais como: desemprego estrutural, exploração da força de trabalho, baixa remuneração da classe trabalhadora, políticas sociais fragmentadas, seletivas e focalizadas, criminalização da pobreza; Fundo Público voltado para o capital (pagamento de juros e amortização da dívida pública) em detrimento

do financiamento dos mais elementares direitos como moradia, saúde, assistência social, previdência social, cultura, transporte, dentre outros; é tarefa primeira para a realização do planejamento enquanto possibilidade de tensionar e garantir direitos aos sujeitos históricos rumando à superação da barbárie socialmente instalada entre nós.

### **6 A operacionalização do planejamento e de seus instrumentos no exercício e atuação do profissional de Serviço Social**

O Serviço Social caracteriza-se por possuir uma intervenção distinta do voluntariado e do senso comum, e nesse sentido é requerido do profissional habilidades e competências a fim de alcançar seus direitos e deveres preconizados nas leis que organizam e orientam a profissão, bem como no alcance dos direitos dos usuários dos seus serviços.

Torna-se relevante mencionar que o objeto de trabalho do Serviço Social é a “questão social” decorrente do desenvolvimento capitalista e que se manifesta nas mais variadas “carências” e “violações” no cotidiano e vida dos sujeitos – classe trabalhadora. Destarte, o Serviço Social nada mais é do que uma especialização do trabalho, e sua intervenção se dá na esfera na reprodução social.

Nas palavras de lamamoto (2001, p. 63):

*Embora regulamentado como uma profissão liberal na sociedade, o Serviço Social não se realiza como tal. Isso significa que o assistente social não detém todos os meios necessários para a efetivação de seu trabalho: financeiros, técnicos e humanos necessários ao exercício profissional autônomo. Depende de recursos previstos nos programas e projetos da instituição que o requisita e o contrata, por meio dos quais é exercido o trabalho especializado. (Grifos da autora).*

Portanto o assistente social caracteriza-se como um trabalhador assalariado que vende sua força de trabalho em diferentes espaços sócio-ocupacionais. A relação de compra e venda desse saber e a intervenção especializada configuram a profissão histórica e socialmente, haja vista que o assistente social possui uma relativa autonomia profissional. lamamoto (2001, p. 97) nos diz que “[...] a relativa autonomia que dispõe o assistente social decorre da *natureza mesma*

*desse tipo de especialização do trabalho: atua junto a indivíduos sociais – e não coisas inertes”.* (Grifos da autora).

Dessa forma, é no cotidiano profissional que o assistente social materializa as três dimensões (teórico-metodológica, ético-política, técnico-operativa) que compõem a profissão; e, neste movimento, pode assumir uma postura reconhecidamente progressista e a favor da classe trabalhadora, ou assumir e incorporar uma postura funcional e conservadora utilizando-se da tecnocracia enquanto elemento de controle e apaziguamento de conflitos de interesses na luta entre classes sociais antagônicas (Capital X Trabalho); e, neste contexto, o planejamento e seus instrumentos aparecem como elementos que contribuem para um posicionamento ou outro.

Para materializar aquilo que a profissão se propõe (posicionamento em favor da classe trabalhadora e empenho na construção de uma sociedade mais justa e igualitária social e economicamente), e não cair no chamado “praticismo” o conhecimento da realidade é o ponto de partida, ou seja, a apreensão e o desvelamento de como a “questão social” incide e se manifesta na vida dos indivíduos, bem como o entendimento de que a história é feita pelos sujeitos e pode configurar-se de formas distintas a depender de como se explicita e se configura a correlação de forças nos diferentes contextos históricos.

Assim, cabe ao assistente social planejador, executor e avaliador de planos, programas e projetos, superar a tensão entre o projeto profissional e os limites postos pelo processo de assalariamento.

Baptista (2002, p. 32) nos diz que “[...] na prática, a (re)construção do objeto da ação profissional é um processo que envolve operacionalização das demandas institucionais, das pressões dos usuários e das decisões profissionais”. Neste contexto, põe-se ao profissional uma polaridade entre empregador e população usuária que, conforme a autora e nosso entender, nada mais é do que um “falso dilema”.

Na dinâmica contraditória da área social em que opera – que tem, por um lado, as exigências da ordem institucional e, por outro, os requerimentos daqueles que sofrem as consequências das relações sociais hegemônicas -, o dilema não está em optar, mas em ter a capacidade de atender as demandas que lhe são colocadas, superando as contradições. (BAPTISTA, 2002, p. 33).

O desafio que se põe ao profissional é o movimento de recons-

trução do objeto de intervenção, não se deixar sucumbir ao imediatismo e ao praticismo que a instituição por vezes mantém e requer; mas em elaborar, juntamente com a população usuária e com a instituição ofertante dos serviços, o enfrentamento e a busca pela superação das mais variadas expressões da “questão social”, contribuindo neste movimento de desvelamento do real a partir da dimensão ético-política assumida pelo Serviço Social, ou nas palavras de Baptista (2002, p. 33) “[...] trata-se de reestruturar essa demanda, mediando interesses diversos, numa determinada direção ético-política, o que significa reconstruir o objeto de intervenção”.

Sobre o posicionamento assumido pelo planejador (que também se configura numa capacidade e competência do assistente social) Baptista (2002, p. 20) nos diz que “[...] se sua perspectiva da realidade se faz a partir de um ângulo conservador, o planejador vai percebê-la enquanto fato social objetivo, tomando o dado como o limite da reflexão.” Prossegue a mesma autora afirmando que esta postura faz com que “[...] a apreensão do real se resuma nas questões colocadas no cotidiano, nas relações de consciência e de coerção cultural, não interessando o processo que está em sua gênese”.

No contraponto desta posição e maneira de conceber e operacionalizar o planejamento e seus instrumentos está a perspectiva que considera a estrutura das classes sociais naquele determinado contexto sócio-histórico, cujas bases estão nas relações econômico-sociais na sociabilidade capitalista. (BAPTISTA, 2002).

Nessa perspectiva está presente a concepção materialista da história, que entende que ela é feita pelo homem a partir da correlação de forças entre ideais e perspectivas de organização societária e econômica. Considera os indivíduos sujeitos capazes de propor, debater, aprovar, alterar ou recusar determinadas proposições que por vezes são pensadas de forma centralizada e apresentadas de maneira hierarquizada; não reconhece os indivíduos como sujeitos passivos e inertes, mas como sujeitos políticos.

É consenso que para se alcançar patamares superiores de civilidade, superando a barbárie que se põe atualmente no cotidiano e vida dos sujeitos, faz-se necessário superar o Estado político centralizado e burocrático do capital. A partir desta perspectiva, o planejamento torna-se uma mediação do exercício profissional do assistente social.

Nesse sentido, é fundamental agregar forças, considerar que os sujeitos são capazes e podem deliberar sobre seu destino, criando mecanismos para a superação dos limites vivenciados nessa sociabilidade regida pelo capital, e nesse movimento, metodologias como o planejamento participativo podem contribuir no alargamento na esfera política, haja vista que o Serviço Social é uma profissão essencialmente interventiva, o que reafirma que a transformação deve localizar-se no eixo do trabalho profissional.

Para tanto, entendemos que a *instrumentalidade* do Serviço Social é uma mediação que pode contribuir nesta tarefa. Resta ao profissional apropriar-se e direcioná-la na perspectiva de superação do socialmente posto, é o que buscaremos explicitar no item a seguir.

### **7 A instrumentalidade e as possibilidades do planejamento na perspectiva crítica**

Para desfecho de nossa análise, queremos evidenciar a *instrumentalidade* do Serviço Social enquanto uma mediação necessária para potencializar o exercício profissional do assistente social, no qual o planejamento e seus instrumentos são atribuições e competências que devem estar direcionadas a favor da classe trabalhadora.

Coloca-se na atualidade sob o prisma econômico, um contexto de profunda crise do capital que manifesta, de um lado, o acúmulo expressivo de riqueza nas mãos de poucos e, de outro, o pauperismo das maiorias. O atual contexto econômico-social do capital desconsidera barreiras territoriais quando se trata da busca por maiores lucros – que conseqüentemente se dá com a exploração da força de trabalho, com degradação ambiental, etc.; no entanto estas mesmas barreiras são enfatizadas quando se trata de miscigenar, discriminar e diferenciar a humanidade, tratando com violência a imigração dos povos, por exemplo.

Pode-se dizer que neste início de século XXI são reafirmadas diferentes formas de conservadorismo que dão sustentação ao caos instalado na vida social pelo viés econômico e sua organização que se dá em torno do trabalho assalariado - explorado, e da propriedade privada.

Nesse sentido é visível a ofensiva do capital sobre as conquís-

tas advindas das lutas da classe trabalhadora e subalterna que fazem um contraponto à exploração cotidianamente vivenciada. Tal ofensiva tem como uma de suas principais manifestações a apropriação do Fundo Público pelo mercado/iniciativa privada.

Mantém-se uma perpetuação histórica de configuração do Estado sob um prisma burocrático, repressivo e claramente posicionado a favor dos interesses da burguesia em detrimento dos interesses da classe trabalhadora. Vivemos um período de parca intervenção estatal no que se refere aos direitos sociais mesmo diante do acirramento e agravamento cotidiano das múltiplas expressões da “questão social”.

O tempo presente é tempo de fome, miséria, pobreza, desemprego, carência dos direitos mais elementares. Por outro lado, é tempo de comercialização desses mesmos direitos. Saúde, educação, habitação, transporte, segurança, lazer, previdência, etc., tudo é comercializado, vendido no mercado.

Diante disso, e considerando que o objeto de intervenção do assistente social é a “questão social” e suas manifestações, muitos desafios e tensões se põem no cotidiano profissional que se dá, principalmente, em formular respostas e alternativas de enfrentamento via institucional ao contexto acima apresentado.

Considerando isso, e o fato de historicamente o assistente social ser requisitado para “intermediar” a relação *capital x trabalho* é urgente que a profissão não se submeta à lógica da mera manipulação de variáveis, à adoção de práticas interventivas sem apropriação do real em sua totalidade, isto é, à mera razão instrumental.

Tornar o exercício profissional refém de um movimento que apenas objetiva o alcance de metas institucionais e governamentais é negar qualquer perspectiva crítica de tensionamento e alargamento da esfera política e emancipatória, conseqüentemente, é ir contra os preceitos ético-políticos defendidos no Código de Ética profissional.

Para ultrapassar este movimento que tem por características um exacerbado messianismo ou um caráter fatalista é necessário aprofundamento teórico mediante apropriações de teorias gerais e filosóficas que contribuem na elucidação da realidade, na percepção da dialeticidade do movimento do real, e neste caso, entendemos que a teoria social crítica contribui significativamente. Nesse sentido recorreremos às formulações de Guerra (2007) para evidenciar a importância

da instrumentalidade no exercício profissional do assistente social.

Por entender que a instrumentalidade tem estreita vinculação com a intencionalidade nas respostas profissionais dadas às demandas profissionais, a autora enfatiza que se a instrumentalidade do Serviço Social se der em face ao *projeto burguês*, a profissão será convertida em mero instrumento de manutenção do *status quo* e da divisão da sociedade em classes, isto é das relações capitalistas de reprodução. Se a instrumentalidade for pensada no nível das *respostas profissionais* ela se expressará em três condições: 1- nas funções que lhe são requisitadas, 2- no horizonte do exercício profissional e 3- nas modalidades de intervenção que são exigidas pelas demandas das classes sociais. Conclui a autora que nestes três casos as respostas adquirem um caráter fragmentado, isolado e imediatista uma vez que as respostas são tratadas a partir da sua manifestação/fenomicidade e não a partir das suas determinações fundantes. (GUERRA, 2007).

Percebe-se nestes casos que a orientação e a intervenção se dão com base na racionalidade burguesa. Isto é, “[...] as respostas tendem a perceber as situações sociais como problemáticas individuais” (GUERRA, 2007, p. 10), uma vez que são abstraídas as mediações subjetivas e universalizantes.

No contraponto destas duas dimensões apresentadas, põe-se a instrumentalidade como uma *mediação* “[...] que permite a passagem das ações meramente instrumentais para o exercício profissional crítico e competente”. (GUERRA, 2007, p. 12).

Concordamos com a autora e enfatizamos a importância deste movimento no exercício profissional, conseqüentemente no ato de planejar, executar e avaliar planos, programas e projetos. É imprescindível compreender que as demandas que se põem no cotidiano profissional são saturadas de determinações – sejam: políticas, econômicas, culturais, etc. Diante disso não bastam apenas respostas imediatas, fragmentadas, regidas unicamente pela racionalidade instrumental e pelo caráter de neutralista que por vezes acaba assumindo um caráter fortemente manipulatório.

Elas implicam intervenções que emanem de escolhas, que passem pelos condutos da razão crítica e da vontade dos sujeitos, que se inscrevem no campo dos valores universais (ético, morais e políticos). Mais ainda, ações que estejam conectadas a projetos profissionais

aos quais subjazem referenciais teórico-metodológicos e princípios ético-políticos. (GUERRA, 2007, p. 11).

Reafirmamos, portanto, a importância e necessidade de articular as ações do cotidiano profissional com os referenciais orientadores e os princípios explicitados no Código de Ética profissional a fim de ultrapassar características que insistem em acompanhar o Serviço Social ao longo dos tempos: tais como o conservadorismo, o assistencialismo e a inserção técnica subalterna no mercado de trabalho que relega ao assistente social o posto de mero “gestor da barbárie”.

É imperioso dotar e fortalecer as atribuições e competências do assistente social de sentido ético-político. Sentido este que se articula com um projeto de sociedade para “além do capital”, com justiça social e econômica, onde todos tenham voz, vez e possibilidade de usufruir dos bens e serviços produzidos coletivamente, efetivamente democrática, emancipada, livre.

Nessa direção é preciso, no âmbito do Serviço Social, tensionar e alargar o espaço “técnico”, trazer para o processo de tomada de decisão os mandatários das ações, reconhecê-los como sujeitos de direitos, dar-lhes o poder de voz, de decisão, de participação efetiva. Assim sendo, estaremos ultrapassando a ‘mera razão instrumental’ de preponderância neutralista ou conservadora de intervenção na realidade, e colocando em primeiro plano a dimensão política da profissão, apropriando-se e utilizando-se dos instrumentais com sentido, direção e objetivos coletivos, e agregando forças à luta a favor da classe trabalhadora.

### Considerações Finais

Buscamos com a reflexão apresentada reforçar o campo teórico que reconhece o planejamento enquanto uma competência do exercício profissional do assistente social, mas que reconhece que tal atribuição deve refutar o caráter “funcional, imediatista e praticista” de intervenção e pautar-se numa perspectiva tensionadora, emancipatória e de liberdade.

Nesse sentido é fundamental que os profissionais aprofundem o conhecimento sobre metodologias que venham a romper e superar com a forma tradicional de planejamento, geralmente pautada na hie-

rarquização das atribuições e decisões entre técnicos - “detentores de um saber especializado” e os sujeitos usuários/beneficiários de tais intervenções - planos, programas e projetos.

Dentre as inúmeras metodologias em que o planejamento pode ser realizado, enfatizamos o planejamento participativo, por considerar que esta metodologia “horizontaliza” o ato de planejar, executar e avaliar, pois considera os indivíduos sujeitos políticos com capacidade de interferir nas deliberações, no que e como está sendo proposto. Tal posicionamento afina-se com os preceitos defendidos pelo projeto ético-político do Serviço Social materializados no Código de Ética profissional e na Lei de Regulamentação da profissão.

Dessa forma, é necessário que o assistente social planejador, executor e avaliador de planos, programas e projetos, se aproprie dessas metodologias e as incorpore no seu exercício profissional nos diferentes leques de atuação. Reconhecer a realidade considerando seus aspectos determinantes (econômicos, sociais e políticos, etc.) e reconhecer os usuários de suas ações como sujeitos de direito e sujeitos políticos é o movimento primeiro para superar a burocratização e a tecnificação do planejamento, ações estas que são funcionais para a manutenção da ordem desigual e contraditória da sociabilidade capitalista.

Alargar a esfera política, agregando forças e sujeitos e horizontalizar e potencializar o processo de tomada de decisão rumo à construção de outra ordem societária é o que se propõe o Serviço Social e neste movimento o planejamento (e seus instrumentos) é uma de suas competências com possibilidade de tensionamento do estruturalmente posto e mantido pelas classes dominantes nesta sociabilidade burguesa.

## Referências

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2002.

BARBOSA, Mario da Costa. **Planejamento e serviço social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

BRASIL. Lei n. 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**,

Poder Executivo, Brasília-DF, 8 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm)> Acesso em: 28 mar. 2016.

CARVALHO, Maria Carmo B. Gestão social: alguns apontamentos. In. RICO, Elizabeth Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raicheles (Org's). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo; EDUC; IEE, 1991.

CFESS. Conselho Federal de Serviço. **Resolução n. 273, de 13 de março de 1993**. Institui o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/resolucao\\_273-93.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/resolucao_273-93.pdf)>> Acesso em: 10 abr. 2016.

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. **Currículo sem fronteiras**, v.1, n.1, p. 81-95, 2001.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do serviço social**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **A instrumentalidade no trabalho do assistente social**. Palestra ministrada no Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. CFESS/ CRESS, Belo Horizonte, maio de 2007. Mimeo.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MENEGOLLA, Maximiliano; SANT'ANNA, Hzam. **Porque planejar? Como planejar?** 5. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

OSÓRIO. Héctor H. G. **Elaboração, análise, monitoramento e avaliação de projetos sociais**. Florianópolis, 2002.

PFEIFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In. CFESS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília-DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.