



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

DANIELE CIMA CARDOSO

**A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NA GESTÃO
MUNICIPAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL: Desafios e Possibilidades**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Florianópolis
2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

Daniele Cima Cardoso

**A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NA GESTÃO
MUNICIPAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL: Desafios e Possibilidades**

Dissertação apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Centro Sócio Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Helenara Silveira Fagundes.

Área de Concentração: Serviço Social, Questão Social e Direitos Humanos

Linha de Pesquisa: Serviço Social, Ética e Formação Profissional.

Florianópolis
2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Cima Cardoso, Daniele
A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NA GESTÃO MUNICIPAL DA
POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Desafios e
Possibilidades / Daniele Cima Cardoso ; orientadora,
Helenara Silveira Fagundes - Florianópolis, SC, 2013.
148 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social.

Inclui referências

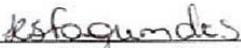
1. Serviço Social. 2. Serviço Social. 3. Exercício
Profissional. 4. Gestão Pública. 5. Política Pública de
Assistência Social. I. Silveira Fagundes, Helenara . II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social. III. Título.

DANIELE CIMA CARDOSO

**A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NA
GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS E
POSSIBILIDADES**

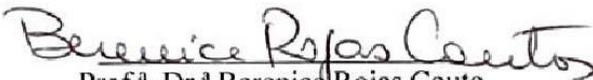
Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social.

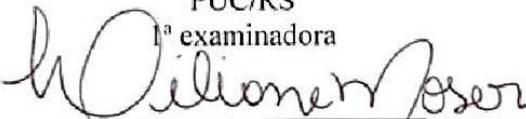
Florianópolis – SC., 19 de Abril de 2013.


Prof.^a Dr.^a Helênara Silveira Fagundes
Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social – UFSC

Banca Examinadora:


Prof.^a Dr.^a Helênara Silveira Fagundes
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC


Prof.^a Dr.^a Berenice Rojas Couto
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS


Prof.^a Dr.^a Liliâne Moser
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.
2^a examinadora

Aos que desejam discutir o
exercício profissional.

AGRADECIMENTOS

Às pessoas que contribuem para o nosso processo de crescimento, nunca conseguimos agradecer o suficiente. Parece sempre faltar algo, alguma fala, algum afeto, algum olhar, algum gesto que agradeça com toda a grandeza que este momento merece.

À primeira pessoa que sempre agradeço em todos os momentos da minha vida, é a pessoa que me fez chegar aonde cheguei, talvez nem ela saiba, ou consiga mensurar isto, o quanto ela é importante para mim: minha mãe, a Dona Carmelina, exemplo de tudo e para tudo.

À minha grande família, composta de muitos irmãos e uma irmã que mesmo de longe me apoiam e vibram com as minhas conquistas.

À minha professora Dra. Helenara Silveira Fagundes, entre sorrisos, palavras e puxões de orelhas fez me enxergar que a estrada vai além do que se vê. A honra de ser a primeira orientanda na pós-graduação em Serviço Social da UFSC, desta renomada profissional, deixa-me cheia de orgulho.

Às professoras convidadas: Professora Dra. Berenice Rojas Couto que tive a grata oportunidade de tê-la presente na construção desta pesquisa e que abrilhantou a produção de conhecimento. Professora Dra. Liliane Moser, com sua voz calma e seu jeito meigo de ser, e que tive o prazer de conhecê-la ainda na graduação, e está acompanhando meus passos na construção do conhecimento. Muito obrigada.

À Simoni Pandoin, que contribui para que os passos dados sejam leves, reflexivos e produtivos. Primeiro as primeiras coisas.

Às grandes amigas que talvez nem saibam o quanto importante são e que neste processo compreenderam as ausências: Cátia Loeblien, Eluana Frare, Quéli Anschau, Fernanda Marangoni, Kênia Abrão e Gabriela Cima. Como nunca nos faltou alegria, o que não nos faltará é tempo para vivê-la. A todas as pessoas especiais, que passaram por mim, umas permaneceram, outras seguiram seus caminhos, mas deixaram o cheiro das rosas.

TODO PONTO DE VISTA É A VISTA DE UM PONTO¹.

Ler significa reler e compreender, interpretar. Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta a partir de onde os pés pisam. Todo ponto vista, é à vista de um ponto. Para entender como alguém lê, é necessário saber como são seus olhos e qual é a sua visão de mundo. Isso faz da leitura sempre uma releitura. A cabeça pensa a partir de onde os pés pisam. Para compreender, é essencial conhecer o lugar social de quem olha. Vale dizer, como alguém vive, com quem convive, que experiências tem, em que trabalha, que desejos alimenta, como assume os dramas da vida e da morte e que esperanças o animam. Isso faz da compreensão sempre uma interpretação.
(Leonardo Boff)

¹ Citação Extraída do Livro: A águia e a galinha: uma metáfora da condição Humana, de Leonardo Boff (2012).

RESUMO

CARDOSO, Daniele Cima. **A atuação do assistente social na gestão municipal da política pública de assistência social: desafios e possibilidades.** 2013. 205p. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Centro Sócioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina. Orientadora: Profa. Dra. Helenara Silveira Fagundes. Florianópolis, 2013.

O tema “A atuação do assistente social na gestão municipal da política pública de assistência social: desafios e possibilidades” é fruto de uma incursão nas políticas públicas de assistência social, iniciada por esta pesquisadora em 2009. A proposta de estudar o exercício profissional, ou seja, a atuação das(os) profissionais assistentes sociais enquanto gestoras(es) municipais da política pública de assistência social buscou explorar este campo de atuação, que tem requisitado um número cada vez maior de profissionais do serviço social. Os instrumentais utilizados para desvendar elementos importantes para esta discussão foram: as análises de documentos e os relatos verbais por meio de entrevistas. A pesquisa suscita o debate sobre este espaço de exercício profissional através das falas das gestoras(es) pesquisadas, e que pretende intensificá-lo no âmbito do serviço social. À guisa de uma conclusão ressalta-se a necessidade de problematizar questões importantes para a profissão, como por exemplo, a formação profissional e a apreensão de categorias importantes para o exercício da profissão, tais como: protagonismo, participação popular e gestão democrática. Concluímos ainda a importância da apreensão por parte de assistentes sociais gestoras de um aporte teórico metodológico, ético político e técnico operativo que dê conta de perceber o movimento do real. Ao assumir cargos de gestão da política pública de assistência social que a postura esteja alicerçada a uma perspectiva de gestão pública democrática, o que pressupõe o rompimento com a lógica da estrutura administrativa presente no cenário brasileiro, ou seja, é ir na contramão da proposta do estado conservador e autoritário que vivemos e trabalhar na perspectiva da universalização e aprofundamento de direitos sociais, civis e políticos. O debate proposto não se finda nesta pesquisa, pelo contrário suscita a continuidade do processo investigativo.

Palavras-chave: Serviço Social, Gestão e Exercício Profissional.

ABSTRACT

The subject "Role of social worker in the management of municipal social welfare policy: challenges and possibilities" is the result of a raid on public policies for social assistance, initiated by this researcher in 2009. The proposed study professional practice, the action of (the) professional social workers as managers of the municipal Public Policy Social Welfare sought to explore this field of work that has asked for a growing number of professional service Social. The instruments used to reveal elements important for this discussion were the analysis of documents and verbal reports through interviews. The research raises the debate on this area of professional practice through the speeches of the managers surveyed, and you want to intensify it in the context of Social Service. A way of a conclusion we emphasize the need to discuss issues important to the profession, such as vocational training and seizure of categories important to the profession, such as: leadership, participation and democratic management. We conclude the importance of apprehension on the part of social workers managing a theoretical methodological, ethical, political and technical operating realize that accounts for the movement of the real. When assuming a management policy of social assistance that posture is grounded to a democratic public management perspective, which implies a break with the logic of the present administrative structure in the Brazilian scenario, is going against the proposal conservative and authoritarian state we live in and work towards the universalisation and reinforcement of social rights, civil and political. The debate is not ending this proposed research, rather begs the continuity of the investigative process.

Keywords: Social Work, Management and Professional Practice.

LISTA DE SIGLAS

- ABEPSS – Associação Brasileira de Pesquisa em Serviço Social.
- ABESS – Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social.
- AMFRI – Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí Açu.
- CF – Constituição Federal.
- CRESS – Conselho Regional de Serviço Social.
- CFESS – Conselho Federal de Serviço Social.
- CRAS – Centro de Referência de Assistência Social.
- CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.
- Centro Pop – Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
- PNAS – Política Nacional de Assistência Social.
- SUAS – Sistema Único de Assistência Social.
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.
- MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.
- NOB RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social.

APRESENTAÇÃO

Esta dissertação discute o tema da gestão municipal da política de assistência social enquanto espaço de atuação profissional, com vistas a reconhecer este espaço enquanto meio de possibilidades de universalização de direitos, através de uma perspectiva de gestão democrática. Campo novo de atuação do profissional assistente social, ganha centralidade com a implantação do Sistema Único de Assistência Social.

Com vistas a introduzir um debate que não se esgota nesta pesquisa, a presente dissertação está dividida em seis capítulos, que resgatam alguns aspectos da construção histórico social da política de assistência social, da gestão pública no Brasil e da gestão da política de assistência social, priorizando a gestão municipal da política pública de assistência social enquanto espaço de atuação profissional. Após, apresentamos aspectos contidos no processo de análise das falas das assistentes sociais gestoras e por fim, as considerações finais, onde condensamos síntese e avaliação do processo da pesquisa em tela.

Portanto, no capítulo 1 apresentamos os caminhos da pesquisa, a trajetória de construção do objeto, indicando o tema, o problema, os objetivos, bem como justificamos a relevância e a necessidade deste estudo.

No capítulo 2 discorremos sobre a história da política de assistência social, trazendo elementos que contribuem para a compreensão desta política através de seu percurso histórico.

No capítulo 3 desenvolvemos questões relevantes para o entendimento da construção e organização da gestão pública brasileira, bem como da política de assistência social.

No capítulo 4 apresentamos a gestão enquanto espaço de atuação do serviço social, problematizando o exercício profissional, especificamente na gestão municipal da política de assistência social.

Por fim, no capítulo 5 trazemos a fala das gestoras municipais, onde apresentamos os dados coletados em nossa pesquisa e onde analisamos o processo da atuação do profissional na gestão municipal da política pública de assistência social.

Nas considerações finais, condensamos a síntese da pesquisa, bem como algumas reflexões importantes para o fechamento desta, muito embora sabedoras das limitações e necessidade de aprofundamento do debate.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 OS CAMINHOS DA PESQUISA.....	28
2 HISTÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	35
3 A QUESTÃO DA GESTÃO	45
3.1 A GESTÃO PÚBLICA – PERCURSO HISTÓRICO.....	45
3.2 A GESTÃO NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	53
3.3 A GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA ENQUANTO ESPAÇO DE ATUAÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL.....	62
4 ANÁLISE DO PROCESSO INVESTIGATIVO	77
4.1 CADA UM PENSA A PARTIR DE ONDE OS PÉS PISAM – A FALA DAS GESTORAS.....	77
4.2 CARACTERIZAÇÃO DAS PROFISSIONAIS ASSISTENTES SOCIAIS GESTORAS.....	77
4.3 FORMAÇÃO E EXERCÍCIO PROFISSIONAL.....	83
4.4 COMPREENSÃO DO SISTEMA único DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS E POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	94
4.5 QUEM SÃO OS(AS) USUÁRIOS(AS) DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	99
4.6 OS INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELAS PROFISSIONAIS ASSISTENTE SOCIAIS GESTORAS.....	105
4.7 A FALA DAS GESTORAS: O ASSISTENTE SOCIAL GESTOR.....	114
5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
6 REFERÊNCIAS	137
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista para Profissionais Assistentes Sociais em Cargos de Gestão Municipal da Política Pública de Assistência Social.....	147
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	148

1 INTRODUÇÃO

Não estou à procura do que está escrito em um manual e, muito menos do que se fala sobre a prática, mas do que se faz. [...]. (TRAGTENBERG *apud* SARMENTO, 1978).

A presente pesquisa é fruto do exercício profissional na política pública de assistência social, iniciada por esta pesquisadora no ano de 2009. Esta trajetória teve seu início a partir do trabalho que desenvolvi enquanto Gestora da Proteção Social Especial² da Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos de Itapema (SC)³, na região litorânea do Vale do Rio Itajaí-Açu. Neste espaço do exercício profissional, pude experimentar uma trajetória profissional repleta de inquietações, indagações e de movimentos conflitantes de construção e desconstrução de formação e exercício profissional.

Cabe-nos de antemão destacar o uso da categoria exercício profissional na presente pesquisa, partindo da premissa que esta categoria se constitui de uma totalidade formada pelas três dimensões da profissão: teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, e suas expressões: interventiva, investigativa e formativa, que mantém uma relação de unidade, apesar de suas particularidades (SANTOS, SOUZA FILHO, BACKX, 2012).

Pensar o exercício profissional a partir dessas três dimensões coloca a possibilidade de entender o significado social da ação profissional – formativa, interventiva e investigativa. Pensá-las de modo articulado e orgânico, mas reconhecendo a particularidade de cada uma permite

² O Sistema Único de Assistência Social - SUAS é organizado por níveis de proteção: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, ambas as proteções possuem projetos, programas, serviços e benefícios de acordo com a especificidade da proteção social. Deste modo a grande maioria dos municípios organizam sua gestão e seus cargos a partir desta divisão do SUAS. Maiores informações verificar a Política Nacional de Assistência Social (2004).

³ Itapema fica localizada no litoral norte de Santa Catarina, o município de acordo com o último censo (2011) tem uma população estimada de pouco mais de 46.000 habitantes. Considerada a 29º maior cidade de Santa Catarina

entender o papel da teoria como possibilidade, uma vez que leva ao conhecimento da realidade, indica caminhos, estratégias, bem como o instrumental técnico operativo que deve ser utilizado e como deve ser manuseado. (SANTOS, SOUZA FILHO, BACKX, 2012:18).

Seguindo este caminho passo a expor os motivos que me levaram a investigar a atuação do assistente social na gestão municipal da política pública de assistência social. O exercício profissional em cargos “de ponta”⁴ e de gestão da política pública de assistência social compreendi o quanto esta política pública encontra-se em movimento de construção e como o serviço social vem sendo chamado a ocupar importantes espaços de atuação.

Também percebi a clara necessidade de reinvenção constante das práticas profissionais nesses espaços e o quanto a formação acadêmica necessita aproximar-se ainda mais dos espaços de exercício profissional e ao mesmo tempo o quanto o profissional precisa voltar-se aos espaços da academia⁵. Fato este que fez com que eu iniciasse o movimento de construção da pesquisa, buscando compreender como as(os) assistentes sociais tem desenvolvido e construído seu exercício profissional enquanto gestoras(es) municipais da política pública de assistência social.

[...] a cultura profissional é constituída pelos objetos de pesquisas (âmbito acadêmico), pelas práticas desenvolvidas (âmbito profissional) e pelas dimensões objetivas e subjetivas que informam a constituição do sujeito profissional (MOTA, 2007:3).

⁴ Expressão utilizada corriqueiramente nas políticas públicas sociais ao referenciar os trabalhadores que atuam diretamente no atendimento/acompanhamento dos usuários.

⁵ Aqui caberia uma vasta discussão acerca da dicotomia entre a teoria e prática, tão debatida em ambos os espaços: na esfera da atuação e na esfera da academia. Porém não é objeto de estudos desta pesquisa, entretanto não se descarta a possibilidade destas categorias aparecerem ao longo desta.

A proposta de estudar a atuação das(os) profissionais assistentes sociais enquanto gestoras(es) municipais da política pública de assistência social buscou explorar este campo de atuação que tem requisitado um número cada vez maior de profissionais do serviço social, haja vista suas habilidades técnico-operativa e teórica-metodológica e seu conhecimento sobre a política pública de assistência social. Neste sentido fica claro e expresso que esta pesquisa buscou aprofundar questões referentes ao exercício profissional.

Deste modo, frisamos que nosso caminho foi trilhado por um caminho de exploração principalmente da dimensão técnico-operativa da profissão, obviamente sem desconsiderar as outras duas dimensões do serviço social: ético-política e teórico-metodológica, o que se expressa como esforço contínuo de construção teórica e prática de grande complexidade. De acordo com teóricos que discutem a dimensão técnico-operativa (MIOTO, SARMENTO, PRÉDES), existe a efetiva necessidade de que se tenham cada vez mais pesquisas que abordem a temática da dimensão técnico-operativa da profissão de serviço social, entretanto o exercício profissional neste sentido deve ser visto como elemento que condensa as três dimensões da profissão.

[...] isto não significa dizer que é um assunto que margeia o esquecimento no debate profissional [...] mas também, não é possível afirmar que esta discussão esteja ganhando centralidade como objeto de preocupação dos principais pesquisadores da área e/ou das instituições onde realiza pesquisa em Serviço Social. (SARMENTO, 2009: 01).

Assim, faz-se importante e necessário para a própria profissão discutir os espaços do exercício profissional, que relações estabelecemos, que reflexões fizemos, como deixamos impressas as marcas da profissão, quais os diálogos que estabelecemos e como estamos lidando com este espaço de gestão que nos é direcionado, e deste modo avaliar e aprofundar a discussão sobre a nossa atuação.

[...] a discussão não pode ficar limitada ao dever ser. (...) na maioria das vezes, se tem uma representação da prática, se diz o que se deve fazer como se existissem manuais para este pensar e fazer. Não estou à procura do que está escrito em um manual e, muito menos do que se fala sobre a prática, mas do que se faz. [...] (TRAGTENBERG apud SARMENTO:1978).

Ao discutir a dimensão técnico-operativa do serviço social temos que tomar cuidado para não cair num discurso de exploração de técnicas, instrumentos e estratégias da profissão em seu cotidiano. Como afirma Iamamoto apud Mito (1999:52) é necessário enfrentar o desafio de transitar da bagagem teórica acumulada ao enraizamento da profissão na realidade sem reduzir esse debate ao tecnicismo.

Discutir a dimensão técnico operativa do Serviço Social implica reconhecer a sua complexidade dada pela diversidade de espaços sócio-ocupacionais nos quais os profissionais transitam e pela própria natureza das suas ações nos diferentes âmbitos do exercício profissional, como, por exemplo, a proposição e formulação de políticas sociais, ou o atendimento direto aos usuários em diferentes instituições e programas sociais (MIOTO:2000).

Historicamente a atuação dos profissionais assistentes sociais consolida-se em espaços de instituições públicas, privadas, entidades socioassistenciais. Sendo o Estado o maior empregador de profissionais assistentes sociais (IAMAMOTO, 2011:425). No âmbito do Estado, os profissionais atuam nas esferas municipais e estaduais e na esfera nacional, tal espaço foi conquistado pela profissão principalmente a partir da década de 1990. Inicialmente, as(os) profissionais eram contratadas(os) apenas para a operacionalização das políticas públicas/sociais, dado o amadurecimento e a reformulação que o serviço social passou no sentido da sua perspectiva teórico-metodológica,

ético-política e técnico-operativo as(os) profissionais deslocaram-se ao âmbito do planejamento e da gestão das políticas públicas.

Cabe destacar que foi na década de 1980, que o projeto de ruptura alterou o discurso teórico-metodológico da profissão, tanto no espaço acadêmico quanto na produção científica. Neste mesmo período os profissionais começaram a organizar-se politicamente e expandiu-se por todo o país associações e sindicatos dos assistentes sociais (SILVA, 1995). O serviço social buscando romper com sua história conservadora e aprimorar sua intervenção começa a discutir de forma qualificada categorias como Estado, Instituição e Política Social com fortes influências das teorias Marxistas. Portanto ao romper com vertentes conservadoras o serviço social volta seu olhar para uma totalidade social e não mais para uma visão micro-social.

Nos anos de 1990 os profissionais do serviço social começam a movimentar-se, para construir novas formas de intervenção. Este movimento é fruto das mudanças estruturais ocorridas no Brasil no período da Ditadura Militar e que deixaram marcas profundas no cenário político social brasileiro. E, é neste contexto, que o Estado propõe políticas sociais assistencialistas e fragmentadas para atender as questões mais emergenciais da população. Para Iamamoto (1998) a década de 1990 foi de fato importante para o Serviço Social brasileiro e trouxe através de seu Código de Ética visibilidade a profissão:

[...] salto de qualidade em sua autoqualificação na sociedade. Essa adquiriu visibilidade pública por meio do Novo Código de Ética do Assistente Social, das revisões da legislação profissional e das profundas alterações verificadas no ensino universitário na área. (...) houve, também, um adensamento do mercado editorial e da produção acadêmica. (...) Os assistentes sociais ingressaram nos anos 90, como uma categoria que também é pesquisadora, reconhecida, como tal, pelas agências de fomento. (IAMAMOTO, 1998:51).

Este processo favoreceu a conquista entre tantas outras, de novos patamares de atuação profissional, o qual destacamos a gestão das políticas sociais e públicas como importante espaço

de atuação profissional, com a atribuição de promover a socialização de informações e o fortalecimento de ações que dialoguem com a população usuária dos serviços socioassistenciais.

Na trajetória da constituição, de movimentos e de desenvolvimento dos direitos sociais da população brasileira é sempre notória a presença de profissionais assistentes sociais nestes processos. No período dos anos de 1980, onde o país passava por intenso processo de disputas democráticas que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os profissionais buscavam novas formas de atuação aliadas a um projeto societário ligado aos movimentos sociais, com vistas à democratização dos espaços públicos, na constituição de uma cultura de participação popular e controle social. E na luta pela incorporação da assistência social enquanto política de seguridade social.

A constituição de 1988 foi promulgada em uma realidade onde os compromissos do país do ponto de vista econômico estavam em sentido contrário as suas determinações. Se o contexto impõe um Estado responsável pelas políticas de seguridade social, os compromissos indicam a saída do Estado desse campo, encaminhando-o ou para a ótica privada ou para a filantropia. Foi nesse embate que a assistência social adquiriu o status de política social pública, alicerçada de direitos. (COUTO: 2010:186)

Portanto, neste intenso campo de disputas históricas sociais, estão os profissionais do serviço social e cada vez mais estão assumindo cargos de gestão, basicamente na formulação, execução e controle da implantação do Sistema Único de Assistência Social. Em 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS aprovou a Política Nacional de Assistência Social que em seu escopo desenhava a perspectiva de implantação de um Sistema Único para a Assistência Social, o SUAS. Sendo que no ano de 2011 a

Presidenta Dilma Rousseff sanciona a Lei n.º 12.435/2011⁶ que institui e regulamenta o Sistema Único de Assistência Social no Brasil.

O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos -, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. (YAZBEK, 2008:97).

A gestão vem ganhando destaque no SUAS principalmente para sua efetiva implementação, com vistas à consolidação de um sistema que promova protagonismo, potencialize autonomia e garanta direitos sociais.

A gestão, no caso do SUAS, é central para a efetividade do sistema e, para que se consolide, será fundamental utilizar os referenciais do planejamento participativo e pautar-se na premissa da democratização dos espaços e na garantia de direitos sociais universais e emancipadores. (COUTO, 2009:216).

Dado alguns elementos do processo histórico da construção da profissão, percebemos que os espaços de gestão enquanto espaço de atuação profissional está posto, mas não problematizado, deste modo evidenciamos a relevância de se pesquisar como as(os) assistentes sociais estão atuando enquanto gestoras(es) municipais da política pública de assistência social.

O assistente social enquanto gestor municipal, seja enquanto gestor de secretarias municipais de assistência social, ou de programas, de projetos e de serviços da assistência social, encontram em seu cotidiano profissional inúmeros limites que norteiam a sua ação profissional. Ele atua cotidianamente diante

⁶Esta Lei regulamenta o SUAS e também altera alguns dispositivos da LOAS – Lei – Lei n.º 8.742/1993.

de respostas institucionais, de projetos políticos partidários, com a falta de recursos, sejam humanos e financeiros, e em alguns momentos a falta de compreensão de atores importantes na consolidação da política pública de assistência social.

O debate do assistente social enquanto gestor ainda é recente e tem ecoado principalmente com a organização da política de assistência social em um sistema descentralizado e participativo que é o SUAS. Com sua organização e padronização em serviços, programas, projetos e benefícios, os cargos de gestão protagonizam importante papel na consolidação da política pública de assistência social.

Portanto, a intencionalidade da pesquisa foi a de identificar e compreender como está sendo construído o exercício profissional nesses espaços e quais eram as tensões existentes entre estas práticas e as normativas regulamentadoras desta atuação consolidadas nos princípios e diretrizes propostos pela Política Nacional de Assistência Social e pelo Sistema Único de Assistência Social. E, também analisar as contradições e os conflitos existentes nos discursos dos profissionais de Serviço Social que atuam nesses.

1.1 OS CAMINHOS DA PESQUISA

Antes de discorrer sobre os caminhos tomados pela pesquisa ora realizada, cabe dizer, mesmo que de forma breve e objetiva o que significa este processo, já deixando claro que se optou pelo desenvolvimento de uma pesquisa de abordagem qualitativa. Sendo que “a pesquisa qualitativa é orientada para a análise de casos concretos em sua particularidade temporal e local, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais” (Flick, 2004:28).

As pesquisas de abordagem qualitativa, dessa forma, pluralizam o olhar do pesquisador para as relações sociais, as quais passam a ser compreendidas a partir de inscrições singulares nos diferentes contextos históricos e sociais. De acordo com Minayo (2003:22) “ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos (...)”.

Após a qualificação do projeto, com as contribuições da banca e o processo de orientação, readequamos nosso objeto,

pergunta de pesquisa e conseqüentemente os instrumentos necessários para a consolidação desta.

A pergunta que norteou a pesquisa foi: “Como os assistentes sociais da Região da Foz do Rio Itajaí-Açu estão atuando enquanto gestores municipais da política pública de assistência social?”. A busca por informações que nortearam a referida discussão deu-se por meio de duas fontes: a análise de documentos e os relatos verbais por meio de entrevistas.

Os métodos escolhidos possibilitaram analisar os discursos produzidos neste contexto de enunciação, suas tensões, dissonâncias e conflitos permeados pelas diversas vozes que os constituem, bem como as formas de atuação dos assistentes sociais inseridos nos espaços de gestão da política pública de assistência social.

A entrevista é um dos instrumentos que possibilita a tomada de consciência pelo pesquisador(a) das relações e interações que se estabelecem entre a realidade e os sujeitos, sendo eles individuais ou coletivos. Medina (2002) refere-se à entrevista como um momento épico, único e especial, de encontro entre sujeitos, no qual se faz presente o embate democrático e saudável de ideias, trajetórias e singularidades.

Se de fato vivida, e não apenas cumprida, pode transformar-se em um intenso momento de proliferação de análises, reflexões e experiências de vida, do qual tanto entrevistado quanto entrevistador sairão transformados pelo intercâmbio, pelos embates e interfaces ocorridos. A entrevista é capaz de produzir confrontos de conhecimentos e informações que, pouco depois, irão, de maneira sistematizada e inteligível, ganhar a arena pública e participar, em maior ou menor escala, da construção das sociedades e definição de seus rumos.

A importância da entrevista e de sua condução é destacada com pressupostos, habilidades e por um marco teórico para a qualificação do seu desenvolvimento. Essa exposição introduz a importância da entrevista que pode ser considerada uma atividade profissional com objetivos a serem alcançados, que coloca frente a frente uma ou mais pessoas que estabelecem uma relação profissional, através das suas histórias.

A entrevista, assim como outros instrumentos, exige um rito para o seu desenvolvimento, sendo o planejamento, a primeira. Planejar significa organizar, dar clareza e precisão à

própria ação; transformar a realidade numa direção escolhida; agir racional e intencionalmente; explicitar os fundamentos e realizar um conjunto orgânico de ações. As entrevistas foram compostas por perguntas semiestruturadas, possibilitando um norte para o processo investigativo, conforme apêndice A.

Na análise documental foram analisados documentos de domínio público, como documentos oficiais publicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, relativos à política pública de assistência social, publicações de instrução e regulamentação das práticas profissionais na política pública de assistência social, elaborados principalmente pelo Conselho Federal de Serviço Social, bem como a Lei de Regulamentação da Profissão de Serviço Social e consequentemente o Código de Ética da Profissão.

Segundo Spink (2000:136),

Os documentos de domínio público são produtos sociais tornados públicos [...]. Podem refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia-a-dia ou, no âmbito das redes sociais, pelos agrupamentos e coletivos que dão forma ao informal, refletindo o ir e vir de versões circulantes assumidas ou advogadas.

No decorrer da pesquisa a análise desses documentos possibilitou avaliar como os princípios e as diretrizes da política pública de assistência social estão sendo definidos, analisados, avaliados e, de certa forma, significados pelas profissionais.

Acredita-se que toda pesquisa implica um olhar crítico acerca do que se pretende pesquisar e ainda um método que possa dar conta de realizar a crítica social, a partir de um contexto macro social. Sendo assim, a pesquisa foi pautada e fundamentada a partir do método dialético, ou seja:

Sempre em uma revisão e em uma reflexão crítica e totalizante porque submete à análise toda a interpretação pré-existente sobre o objeto de estudo. Traz como necessidade a revisão crítica dos conceitos já existentes a

fim de que sejam incorporados ou superados criticamente pelo pesquisador. Trata-se de chegar à essência das relações, dos processos e das estruturas, envolvendo na análise também as representações ideológicas, ou teóricas construídas sobre o objeto em questão [...] (MIOTO; LIMA apud IANNI, 2007: 40).

A escolha pelo método crítico dialético não é roteiro é perspectiva, é visão do real é processo de análise do real. Portanto, através do método dialético evidencia-se a relação dinâmica entre o sujeito e o objeto no processo do conhecimento, valorizando “a contradição dinâmica do fato observado e a atividade criadora do sujeito que observa as oposições contraditórias entre o todo e a parte e os vínculos do saber e do agir com a vida social dos homens” (CHIZZOTTI, 2009: 80).

A partir da perspectiva crítica “a identificação do problema e sua delimitação pressupõem uma imersão do pesquisador na vida e no contexto, no passado e nas circunstâncias presentes que condicionam o problema” (CHIZZOTTI, 2009: 81). Assim, o pesquisador tem o desafio de ser um descobridor do significado das ações e das relações que estão ocultas nas estruturas sociais.

O público alvo desta pesquisa foram assistentes sociais que atuam em cargos de gestão da política pública de assistência social nos municípios vinculados a AMFRI (Associação dos Municípios da região da Foz do Rio Itajaí-Açú) do Estado de Santa Catarina. Essa região é composta pelos seguintes municípios: Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo.

De acordo com o Censo SUAS feito todo ano pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁷, dos 110 (cento e dez mil) assistentes sociais que atuam no mercado, 23% (vinte e três por cento) são trabalhadores do SUAS, ou seja, são 25.798 mil assistentes sociais atuando com a política de assistência social no Brasil, destes cerca de 287 (duzentos e

⁷ Dados do ano de 2011 e divulgados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS/Brasília/DF.

oitenta e sete) atuam na política de assistência social no Estado de Santa Catarina.

Nos municípios pesquisados, temos cerca de 67 (sessenta e sete) profissionais atuando no SUAS, destes de acordo com o levantamento prévio realizado através de contatos telefônicos e e-mails,¹¹ (onze) profissionais assistentes sociais estariam em cargos de gestão. Aqui entendidos para além dos cargos de gestor das Secretarias Municipais de Assistência Social, mas amplia-se para espaços de diretores, chefes, gerentes, coordenadores de programas, projetos e serviços da assistência social.

No entanto, dos 11 (onze) municípios que compõe a AMFRI⁸ apenas 05(cinco) - (Itajaí, Itapema, Porto Belo, Bombinhas, Ilhota) - possuíam assistentes sociais em cargos de gestão, o que a princípio de acordo com o levantamento prévio nestes referidos municípios teríamos um número de 11 (onze) profissionais em cargos de gestão. Entretanto ao iniciar a pesquisa constatamos que efetivamente nomeadas como gestoras, o que era critério para a pesquisa a ser realizada, apenas 07 (sete) profissionais assistentes sociais encontravam-se nomeadas para a ocupação de cargos de gestão. Portanto, o público alvo da pesquisa reduziu-se a 07 (sete) profissionais que ocupavam efetivamente os cargos de secretárias, chefia,

⁸ A AMFRI foi fundada em 10 de abril de 1973, reconhecida como de utilidade pública, de personalidade jurídica própria, natureza privada sem fins lucrativos. Atua em regime de cooperação com entidades congêneres, estaduais, federais, privadas ou de economia mista. A AMFRI tem como principais objetivos promover o desenvolvimento da Região e defender os interesses dos municípios associados junto às demais esferas de governo. Auxíla prefeitos, secretários e técnicos municipais, prestando consultoria sobre programas, projetos e convênios dos governos estadual e federal. Além disso, realiza capacitações e orienta os agentes municipais com informações atuais e relevantes para seu dia-a-dia, promovendo cursos, encontros e seminários, sempre buscando o desenvolvimento dos municípios da região, desenvolve ações com base nos colegiados setoriais e regionais. Os colegiados Municipais são espaços onde se reúnem mensalmente representantes dos diversos setores das administrações públicas municipais, para discussão, planejamento e implementação de ações para o desenvolvimento local e regional. Atualmente existem os seguintes colegiados: Educação, Turismo, Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, Procuradores Jurídicos, Contadores, Administração e Finanças, Controladores Internos, Saúde, Assistência Social, Comunicação Social, Gestores de Convênios, Cultura, Habitação e Defesa Civil. (Informações obtidas através da Assistente Social da instituição: Neuza Terezinha Botega – CRESS 2113 12ª Região).

diretoria e coordenação dos diversos programas, projetos e serviços da assistência social.

O primeiro contato com alguns profissionais foi em uma das reuniões do Colegiado de Gestores Municipais da AMFRI, na qual os objetivos da pesquisa e os procedimentos a serem seguidos foram apresentados e esclarecidos. Neste colegiado teve-se a possibilidade de conversar com secretários municipais de assistência social dos municípios que compunham a AMFRI. Passo seguinte contactou-se os profissionais através de e-mails e telefone e convidando-os a participar da pesquisa ao mesmo tempo que se esclarecia todo o processo desta.

Em sua maioria, as entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho dos profissionais, onde já se pôde perceber e observar algumas relações de trabalho e dinâmicas institucionais. Apenas uma entrevista foi realizada na casa da profissional, haja vista que esta estava em processo de afastamento do trabalho por auxílio doença.

A participação dos sujeitos na pesquisa esteve condicionada ao consentimento dos próprios sujeitos, bem como do gestor da política pública na qual atua, conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE B) aprovado pelo Comitê de Ética. Deste modo ao nos referenciar as profissionais entrevistadas no decorrer da dissertação, optou-se por realizar a identificação destas através de uma sequência que se resguarda a identidade das entrevistadas, portanto iremos identificá-las como A1, A2, A3, A4, A5, A6 e A7.

A escolha por essa região se deve à proximidade da pesquisadora com esses profissionais, por ter integrado o Colegiado de Gestores da Assistência Social organizado pela AMFRI, o qual já vem discutindo questões pertinentes à gestão da política de assistência social, facilitando assim, o acesso aos sujeitos da pesquisa.

Neste sentido afirma Richardson (2009: 95) “a escolha de um local adequado de pesquisa e a familiaridade do pesquisador com os membros do grupo são aspectos fundamentais da pesquisa qualitativa”. E “uma vez decidido o local da pesquisa, o pesquisador deve entrar em contato com os possíveis entrevistados” (RICHARDSON, 2009: 96), considerando que a pesquisa qualitativa na perspectiva social crítica deve primar pela “administração reflexiva da relação entre as opiniões dos entrevistados e um processo mais abrangente de análise

histórica estrutural”, objetivando ir além das aparências do fenômeno observado (RICHARDSON, 2009: 103).

Acreditamos que a função social da pesquisa está em problematizar que espaço é esse que o profissional do serviço social está sendo chamado a ocupar, e deste modo analisar como estão ocupando, quais são as referências teórico-metodológicas que sustentam seu trabalho e as práticas que caracterizam seu exercício profissional. Nossas inquietações são no sentido de tentar desvendar o cotidiano dos profissionais, o chão que os profissionais pisam todos os dias e assim, problematizar questões presentes neste. Desta maneira as questões que nortearam a pesquisa foram: existem diferenças em ser ou não um profissional do serviço social na gestão, principalmente no que tange a implementação da política pública de assistência social. Nossa formação nos prepara para exercer este cargo? À serviço de quem o assistente social gestor está? Existe a lacuna entre os que pensam e os que executam? Será que somente assistentes sociais têm as competências técnicas, éticas e teóricas para ocupar cargos de gestão da política pública de assistência social?

2 HISTÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A partir da segunda metade da década de 1980, ocorreram grandes mudanças históricas, econômicas, políticas e sociais no Brasil e que se caracterizou pela transição do sistema político ditatorial, que perdurou por 21 anos, para o sistema político democrático. No Brasil, os anos de 1980 foram marcados pelo processo de democratização política e ampliação das lutas por direitos, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Foi, portanto no processo de esgotamento dos governos militares, que foi promulgada a Constituição Federal de 1988 [...] produto de um processo de disputas democráticas com participação popular, que gestou um texto constitucional ambíguo, extremamente avançado do ponto de vista conceitual, mas restritivo do ponto de vista da ordem econômica [...] (COUTO, 2010). O principal avanço foi que o texto constitucional [...] está alicerçado no deslocamento do campo particular para a universalização dos direitos, não mais centrados nos méritos, mas nas necessidades sociais (COUTO, 2010).

A constituição de 1988 foi promulgada em uma realidade onde os compromissos do país do ponto de vista econômico estavam em sentido contrário a suas determinações. Se o texto impõe um Estado responsável pelas políticas de seguridade social, os compromissos indicam a saída do Estado desse campo, encaminhando-o ou para a ótica privada ou para a filantropia. Foi nesse embate que a assistência social adquiriu o status de política social pública, afiançadora de direitos (COUTO: 2010: 186).

Na avaliação de Paiva e Mattei (2009) a Constituição Federal por suas inúmeras emendas promulgadas e pelas centenas de projetos de emendas que transitam no Congresso Brasileiro estão a demonstrar que a Constituição atual funciona como uma obra aberta. Considerada pelos autores como um “arcabouço jurídico-político”, a Constituição tem apontado para a

construção de um Estado com maiores responsabilidades sociais, no sentido de implantar políticas sociais mais próximas às exigências da justiça social, equidade e universalidade. E citam que neste processo temos muitos mais desafios do que conquistas.

[...] nota-se que não se formou um sistema integrado e articulado de planejamento e execução das políticas sociais. Para citar alguns (...) a ausência de ruptura da lógica focalista e fragmentada das políticas sociais (...) o não reconhecimento dos direitos sociais universais, mas a priorização de serviços fragmentados e de ações focalizadas (...) gestões resistentes ao controle social, nas quais o espaço dos conselheiros com poder de direcionar o planejamento das políticas é limitado (...) falta de uma política adequada de recursos humanos que trate de planos de carreira, cargos e salários, capacitação nas diversas esferas relativas à política social (PAIVA; MATTEI, 2009:177).

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma mudança para a concepção de assistência social no Brasil. Em seus artigos 203 e 204 (título VIII, da ordem social, capítulo II), consolida a assistência social, juntamente com a saúde e a previdência social, na base da seguridade social brasileira (BRASIL, 2004). Afirma a assistência social como direito da cidadania, a ser assegurado por meio de política pública universal (a quem dela precisar), não contributiva (não sujeita às exigências de rentabilidade econômica) e de gestão participativa.

Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em dezembro de 1993 como política social pública [...] a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal (YAZBEK, 2008:94).

Olhando um pouco a história particular do Brasil, anterior a 1930, o domínio da assistência social se encontrava ancorada às bases da filantropia, que organizava as práticas assistencialistas

das igrejas, sobretudo da Igreja Católica e teve o papel de assistir os pobres e os doentes do Brasil. De acordo com Mestriner (2001), as práticas assistencialistas filantrópicas, clientelistas, higienistas e disciplinadoras promoviam intervenções no espaço urbano de controle da pobreza e das 'classes desviantes', reduzindo indigentes, abandonados, inválidos e doentes à categoria de 'assistidos sociais'. A função social da igreja era travestida de filantropia aos excluídos, já o Estado começava a realizar suas primeiras intervenções sociais numa perspectiva de "higienismo" social e de controle da pobreza, excluindo ainda cada vez mais os que já se estavam à mercê das mazelas sociais.

No período que correspondeu a Primeira República (1889 a 1930), o Estado não intervinha nas vulnerabilidades sociais, sendo a área social considerada por este uma função que não cabia ao Estado, ficando a assistência social sendo executada e desenvolvida pela Igreja Católica. Entretanto, em virtude da abolição dos escravos que ocorreu em 1888 e do intenso processo imigratório de trabalhadores europeus que culminou no crescimento desordenado das cidades e no aumento do desemprego e conseqüentemente a precarização das relações de trabalho, a partir da década de 1930 o Estado passou a intervir nas relações entre capital e trabalho, com algumas ações pontuais de assistência social, porém muito distantes de uma concepção de política pública, garantindo apenas alguns direitos sociais e políticos a algumas parcelas da população (CRUZ; GUARESCHI, 2009).

Nos anos de 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), órgão que tinha como responsabilidade a coordenação das ações de assistência social à nível nacional. Caracterizada por ações assistencialistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, interferindo junto aos segmentos mais pobres. E é neste momento emblemático que surge a figura do primeiro damismo, para Mestriner (2001:108) a partir da criação da LBA, em que "se desloca o papel direto do Estado, que vai assumir dupla figura: uma mediada pelas organizações filantrópicas, outra pela bondade da mulher do governante."

[...] buscando legitimidade junto à população pobre, o governo criou a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), com o objetivo de assistir, primeiramente às famílias dos pracinhas que foram para a guerra, e logo depois estender seu trabalho à população pobre, principalmente com programas na área materno-infantil. A LBA representou o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira-dama Darcy Vargas a coordenação da instituição. Esse traço clientelista e vinculado à benemerência apresentou-se persistente por muitos anos na política assistencial brasileira (COUTO, 2010:103).

Para Yazbek (2008) o que se observa é que historicamente a atenção à pobreza pela assistência social pública vai estruturando-se acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

Durante o período de 1964 à 1985 onde o país viveu num regime político militar ocorreu no país um processo contundente de cerceamento dos direitos políticos, porém se preservaram importantes conquistas sociais dos períodos políticos anteriores, principalmente na área trabalhista.

Os anos de 1979 a 1985 são compreendidos na história como períodos de grandes conquistas no país, pois neste momento se vive um intenso movimento de redemocratização e de pluripartidarismo, que enfrenta o regime militar e há uma intensa valorização dos movimentos populares e sociais. Sendo neste momento que o governo convoca a Assembleia Nacional Constituinte, onde se iniciam discussões de uma nova Constituição Federal que tivesse como eixo principal o fortalecimento da democracia, contando fortemente com a atuação política dos movimentos sociais.

Para autores como Yazbek (2008), Couto (2009) e Cruz e Guareschi (2009) este momento é um marco histórico, pois promoveu o início da transformação da ajuda e da caridade para a concepção de direito e cidadania da assistência social, apontando para seu caráter de política pública de proteção social articulada a outras políticas voltadas à garantia de direitos e condições dignas de vida.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 194, vai definir a Seguridade Social como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Em 1993, passado cinco anos da promulgação da Constituição Federal, é aprovada a Lei 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – que delimita a especificidade da assistência social no campo das políticas sociais, exigindo que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (CRUZ; GUARESCHI, 2009).

Em seu artigo 1º, a LOAS descreve que “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prove os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” e reafirma seus objetivos no artigo 2º - “A assistência social tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 2005).

Para Couto (2009), a definição de política de assistência social definida acima, vai apresentar e aglutinar aspectos inovadores no âmbito da assistência social, quais sejam:

[...] (a) a sua definição como política social; (b) a definição de que é possível existir provisão social sem que, para isso, seja necessária a contribuição financeira de quem é mandatário da política; e (c) o caráter universalizante, colocando-a no rol de

integração com as demais políticas sociais e principalmente econômicas[...] (p. 42).

Mesmo tendo a garantia constitucional da assistência social como política pública de dever do Estado com vistas à garantia da seguridade social dos cidadãos, continuam a existir as práticas assistencialistas, clientelistas e de benevolência e que se materializam na compreensão sobre o seu acesso e sobre o papel do Estado e da sociedade brasileira na garantia desse acesso. Couto (2009:42) afirma que “o avanço jurídico tem sido contrastado com práticas baseadas na cultura do favor, pouco assegurando as condições para a afirmação de um rompimento (...) no caminho de garantir o acesso à política como direito social”.

Logo após a promulgação da LOAS, em 1997 foi editada a Norma Operacional Básica da Assistência Social que tinha como objetivo principal concretizar os princípios e diretrizes contido na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Muito embora, na avaliação de Nery (2009), trouxe poucos avanços na consolidação da assistência social enquanto política pública de dever do Estado, refletindo tensões entre as exigências do marco legal e as estratégias neoliberais de um Estado mínimo. Daí em diante, de acordo com Yazbek (2008) acelera-se o processo de conformação das bases de um Sistema descentralizado e participativo. E em 1998 há uma nova edição da NOB.

Sendo no ano de 2004, através das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que é aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, uma outra Política Nacional de Assistência Social. E, no ano 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), enquanto estratégias de consolidação da assistência social como política pública de garantia de direito e de dever do Estado.

Em seu escopo a Política Nacional de Assistência Social indicará quais são os eixos estruturantes, essências para a sua operacionalização, quais sejam: concepção, territorialidade, financiamento, controle social, monitoramento e avaliação e recursos humanos, enquanto o Sistema Único de Assistência Social estabelece em suas diretrizes a descentralização político-administrativa desta política pública, o atendimento a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e a participação na comunidade (BRASIL, 2005).

Suas diretrizes são:

- I. Descentralização político administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2004:32-33).

A política define quais são os usuários da política pública de assistência social e que são definidos como cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005).

Para esta política a proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); segurança de acolhida; de convívio ou vivência familiar. Tem como diretrizes norteadoras a descentralização político-administrativa (federal, estadual e municipal), a territorialização no planejamento e implantação da política, a participação popular na formulação e controle das ações, a primazia da responsabilidade do Estado na condução

da política pública de assistência social e a centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2005).

No entanto, para dar conta de garantir essa acolhida a política de assistência social foi organizada em por níveis de proteção social: proteção social básica e a proteção social especial (de média e alta complexidade).

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2005).

A proteção social especial organiza os serviços e programas destinados a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, violência física, psicológica e/ou sexual, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Já a proteção social especial de alta complexidade destina-se à garantia de proteção integral – moradia, alimentação, higienização, dentre outros mínimos sociais – para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário.

Em julho de 2011, a Lei n. 12.435/2011 é aprovada e sancionada, garantindo a inclusão de princípios e diretrizes estabelecidas pelo SUAS na Lei Orgânica de Assistência Social e nelas estão contidas principalmente, as regulamentações, orientações e financiamentos, e dando ao Estado a permissão de assumir plenamente sua responsabilidade em garantir a oferta da política de assistência social.

A política nacional de assistência social, na perspectiva do SUAS, introduz mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área (Yazbek, 2008). Neste momento aparece

como eixo estruturante o papel do gestor público como agente importante na consolidação da política e efetivação do sistema.

Na condução do SUAS, o agente público desempenha um papel estratégico, sendo o principal responsável pelas funções de execução, articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços desenvolvidos em consonância com sistema nacional unificado de gestão. A valorização do gestor público com a implantação do SUAS, em todo território nacional, está pautada no pressuposto de que a assistência social é política pública de Estado e de direito de cidadania (YAZBEK, 2008:104).

Para Couto (2009) o tratamento, no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão, é um tema extremamente novo [...] principalmente se o campo de política for a assistência social, em que, historicamente, a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, o “voluntarismo” têm uma larga aceitação como elementos de mediação (COUTO, 2009:205).

Para autores como Yazbek (2008), Couto (2012), Raichelis (2010) mesmo com todos os ganhos e avanços vivenciados pela política de assistência social do ponto de vista dos direitos sociais, mesmo com um forte apelo redistributivo, o trabalho no campo da assistência social continua impregnado do seu ranço histórico de desprofissionalização, caracterizado por práticas eventuais e assistemáticas e por ações inconsistentes que não alcançam mudanças na realidade social (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010).

As Normas Operacionais Básicas do SUAS, principalmente a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, trazem elementos essenciais para o debate das equipes profissionais, para além do serviço social, que compõe os serviços, programas e projetos organizados no âmbito do SUAS. Estas normas explicitam de forma incisiva a importância dos gestores na efetividade das ações e na garantia da assistência social enquanto política pública e não uma política de cunho assistencialista e clientelista.

Neste processo de caminhar da história da política de assistência social e com os primeiros passos do SUAS, percebemos que esta implícita em nosso exercício profissional a tarefa de consolidar a Assistência Social como política pública de direitos (YAZBEK, 2008).

Ou seja, é necessário romper com a ideia do direito como favor ou ajuda emergencial prestada sem regularidade e através de um processo de centralismo decisório: romper também com a lógica de que a assistência social sobrevive apenas com os recursos residuais do investimento público (serviços pobres para pobres!) e ainda: romper com o uso dos recursos sociais de maneira clientelista e patrimonialista (YAZBEK, 2008:102).

Deste modo, efetivar uma gestão democrática no SUAS, implica em atender demandas das classes subalternas⁹ que pedem ações em seu âmbito, “numa perspectiva emancipatória em que o processo de democratização das relações Estado/Sociedade coloca-se como uma das principais mediações” (ABREU, 2002:129).

⁹Conforme Yazbek (1996), a categoria “subalterno” vem do legado gramsciano. Diz respeito à ausência de poder de mando, de poder de decisão. A subalternidade diz respeito ao mundo dos explorados, dos dominados

3 A QUESTÃO DA GESTÃO

3.1 A GESTÃO PÚBLICA – PERCURSO HISTÓRICO

A gênese do Estado Brasileiro é marcada pela presença dos colonizadores portugueses que trouxeram como consequência a implantação da estrutura administrativa da Coroa. Esta estrutura criou uma ordem vertical na administração pública colonial mediante uma constelação de cargos que realizava as tarefas públicas, gradativamente, com as do Estado (FAORO, 2001).

De acordo com Filho (2006:114):

[...] a administração pública brasileira nasce, desenvolve-se e se consolida a partir de uma espinha dorsal que combina patrimonialismo e burocracia, configurando uma unidade contraditória coerente com a particularidade de nosso capitalismo periférico e de nossa “revolução burguesa” não clássica.

Sendo assim, de acordo com Faoro (2001) o patrimonialismo profundamente enraizado na sociedade portuguesa foi transportado para a sociedade brasileira, tal conceito define a organização política pautada pela indistinção entre as esferas públicas e privadas e mais do que isso a centralização de interesses pessoais no jogo político. É instaurada uma política de favores e de parentesco. Encontramos um Estado centralizado e centralizador, voltado à política de favores com associação de interesses pessoais e negócios do Estado.

Dessa forma, o Estado português para conseguir exercer a dominação almejada [...] necessitará de uma centralização de poder e de uma ordem administrativa que o possibilite implementar o projeto político de base comercial, ainda que não destitua o papel de influência no poder que a nobreza possuía (FILHO, 2006).

[...] a materialização da dominação, através da ordem administrativa, exigirá uma estrutura com um nível considerável de especialização para poder viabilizar o projeto comercial. Por outro lado, o poder centralizado nas mãos do rei requisitará um quadro administrativo de confiança pessoal para implementar e organizar a ação estatal. Uma combinação de especialização com ausência de impessoalidade. (FILHO, 2006:119).

O Estado português organizará uma ordem administrativa que precisará de especialistas para desenvolver o projeto comercial, entendido como um empreendimento particular do rei, e que, por conseguinte, exigirá quadros de confiança pessoal para lidar com esse patrimônio real que se confunde com o patrimônio público (FILHO, 2006).

Para Faoro (2004: 47), essa engenharia institucional configurará a “ordem administrativa patrimonialista de estamento” de Portugal, como uma ordem altamente centralizada, com um quadro administrativo com um bom nível de especialização, vinculado pessoalmente ao rei, devendo responder com lealdade ao senhor, responsável pela implementação do projeto comercial, entendido como um empreendimento privado da realeza.

Esse quadro administrativo, na medida que se organiza com base na relação de confiança que estabelece com o rei, vincula-se a uma lógica tradicional de dominação, fundada na lealdade que se deve ter ao poder exercido pelo senhor. Simultaneamente, ao não se diferenciar o interesse público dos interesses privados do rei, reforça-se o caráter patrimonial dessa ordem administrativa tradicional (FILHO, 2006: 121).

Para Filho (2013) a ordem administrativa portuguesa adequa-se ao objetivo da exploração de nossas riquezas. De acordo com o autor dois traços da ordem administrativa colonial serão marcantes no sentido de garantir a função de

enriquecimento da metrópole e de manter e aumentar o poder das elites dominantes. O primeiro deles é a ausência quase que absoluta da especialização na estrutura administrativa. Caio Prado Júnior apud Filho (1981: 333-335) aborda essa questão com precisão, ao analisar a falta de organização, eficiência e presteza do funcionamento administrativo da colônia, a complexidade de órgãos, a confusão de funções e competências, ausência de método e a excessiva centralização de poder na metrópole. O segundo traço seria: “De alto a baixo da escala administrativa, com raras exceções, é a mais grosseira imoralidade e corrupção que domina desbragadamente” (PRADO JÚNIOR apud FILHO, 1981: 335).

Portanto é inerente a ordem administrativa brasileira referências patrimonialistas e burocráticas, e que de acordo com FILHO (2006), devido a essa situação subjetiva presente nas classes dominantes, que possui como condição objetiva para o seu desenvolvimento, a estrutura “patriarcal”, base da economia colonial, que se combina com o desenvolvimento da economia mercantil escravista cafeeira nacional no quadro de constituição do Estado nacional.

Sendo assim, a gênese da ordem administrativa brasileira se funda no patrimonialismo e na burocracia, não porque se forja uma dicotomia entre o “velho” e o “novo” entre o “atraso” e o “moderno”, mas sim devido à necessidade de objetivar a dominação das classes dominantes (proprietários rurais e burguesia comercial) em nível local e nacional simultaneamente, a partir do momento em que ocorre a passagem da sociedade colonial para uma sociedade nacional, que implicou a existência de um sistema tradicional escravista e um sistema capitalista emergente articulados intensivamente (FILHO, 2006:152).

Junta-se a este enredo o emprego público que era tido como um instrumento para a expansão do poder da aristocracia e um espaço para adquirir *status* político e social (FILHO, 2006). Para Faoro (2004: 390), “a primeira consequência, a mais visível,

da ordem burocrática, aristocratizada no ápice, será a inquieta, ardente, apaixonada caça ao emprego público. Só ele nobilita, só ele oferece o poder e a glória, só ele eleva, branqueia e decora o nome”.

(...) a base de recrutamento do quadro administrativo está localizada no que ele chama de estamentos intermediários, “membro de ‘famílias tradicionais’ ou de ‘grandes famílias’, que pertencia à *sociedade civil*, mas não possuía condição senhorial propriamente dita. Graças às suas ocupações, alianças e nível social, esse elemento se incluía e era incluído, pela tradição e por motivos especificamente ‘modernos”, nos estamentos dominantes; chegava mesmo, por causa de dotes pessoais ou de necessidades criadas pela fusão do patrimonialismo com a burocracia, a fazer parte das elites (...). Fossem o que fossem (...), na vida prática deviam lealdade a tais interesses e valores e ao ‘código de honra’ tradicionalista” (FERNANDES apud FILHO, 2006:150).

No período de 1930 até o final da ditadura militar, no que diz respeito à administração pública no Brasil, de acordo com Filho (2013) ocorre a organização do Estado para operacionalizar a expansão do capitalismo. Neste período foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, órgão responsável por organizar de forma racional-legal a administração pública.

É iniciado um amplo processo de criação de estatutos e normas para as áreas mais fundamentais da administração pública, especialmente à gestão de pessoas (1936), compras governamentais (1931) e execução financeira (legislação de 1940) (TORRES apud FILHO, 2013:106).

Portanto, a gestão pública brasileira neste momento passará a ter um caráter racional-legal e de especialização nas questões relativas à industrialização e centralização do poder, buscará formas de articular a dimensão burocrática com a patrimonialista tradicional, a qual permanecerá em algumas

áreas da gestão pública, sendo incorporada a uma cultura autoritária e insulada, devido a sua utilização pelo regime ditatorial enquanto instrumento de sustentação política (FILHO, 2013).

O autor Rodrigo de Souza Filho (2013) o qual nos referenciamos de forma direta, trabalha com a perspectiva de que todas as modificações e transformações ocorridas na gestão pública brasileira foram para atender de forma direta os interesses das classes dominantes, bem como dando todas as condições para a exploração da classe trabalhadora e a consolidação da ordem capitalista. Para ele, a ordem administrativa brasileira adéqua-se aos processos de aceleração do desenvolvimento capitalista.

Nesta perspectiva, a partir de 1950 se consolidará o Estado desenvolvimentista brasileiro, e a estratégia do ponto de vista administrativo será marcada pela estrutura administrativa que se estrutura a partir de 1930.

[...] essa estratégia expandirá, significativamente, a dimensão “insulada” da ordem burocrática – dimensão utilizada para viabilizar a ação racional destinada à organização institucional, legal e econômica necessária para a fase da industrialização em pauta, combinada com a exclusão dos setores populares -, fortalecerá a dimensão patrimonialista através, principalmente, da manutenção do poder dos governadores de estado e da implementação das políticas sociais (prioritariamente as de assistência social) e, por fim, estagnará as iniciativas pautadas na ampliação da dimensão do “universalismo de procedimentos” presente na ordem burocrática (FILHO, 2013:117).

Em 1967 num cenário de Ditadura Militar ocorrida em 1964, a reforma administrativa se apresenta [...] como continuidade e ruptura da realizada na década de 1930. Portanto, o que ocorre no país são a institucionalização e a expansão da estrutura anterior, porém [...] sobre a égide da consolidação monopólica do capitalismo brasileiro (FILHO, 2013).

[...] a ditadura militar e seu processo de modernização conservadora implicaram uma liberalização da administração pública (Decreto Lei n.º 200)¹⁰, um enrijecimento burocrático com fortalecimento do Estado para o capital e uma expansão de baixa qualidade com burocracia precária para área social (FILHO, 2013:139).

Portanto os rumos da história nos evidenciam que do período colonial até à Ditadura Militar permaneceu a institucionalização da Administração Pública Patrimonialista, ressaltando-se as características da modernização administrativa, da gestão pública na “república populista” e da gestão técnico-burocrática, como semente do modelo gerencial.

Para implementar as ações do Estado, combinam-se, dessa forma, elementos “novos” (burocráticos) e “arcaicos” (patrimonialistas) como forma de garantir a estrutura de dominação existente. Portanto, a ordem administrativa é composta de uma imbricação entre a dimensão patrimonialista e a burocrática que, dialeticamente, são funcionais, do ponto de vista estrutural, para a operação de dominação presente (FILHO; OLIVEIRA, 2012:48).

Entretanto a partir da segunda metade da década de 1980 do século XX, ocorreu uma radical transformação na trajetória histórica do Brasil, num processo abrangente de mudanças com desdobramentos nos cenários econômicos, sociais e políticos.

[...] uma complexa conjuntura que o Brasil enfrentou e que se caracterizou pela combinação de efeitos de uma crise de relevantes proporções e de dimensões equivalentes. Contribuindo para aumentar o fenômeno ocorreu a transição do sistema político ditatorial, que perdurou no país por

¹⁰Para Filho (2013) O Decreto Lei n.º 200/67 expressa o coroamento legal e institucional da estrutura administrativa desenvolvida na década de 1950 para operar a “irrupção do capitalismo monopolista”.

um período de 21 anos, para o sistema político democrático (SOUZA; LIMA; MOURÃO, 2007:02).

No entanto, o cenário político no período pós Constituinte (1988), demonstrou grande fertilidade democrática, embora num contexto social e econômico extremamente conturbado e em crise, devido, principalmente a ascensão do modelo neoliberal, produzindo deste modo, o agravamento da questão social e a insuficiência e cada vez menos presente à ação do Estado.

Entre marchas e contra marchas, foi nos governos FHC que ocorreu uma ofensiva mais estruturada do que a praticada por Collor para a implantação do Modelo de Administração Pública Gerencial do Estado. Voltada para o controle de resultados a posteriori (invertendo a lógica da Administração Burocrática do controle a priori) e para a descentralização e a eficiência, a proposta do gerencialismo do Estado foi marcadamente influenciada pelos modelos reformistas de países do Primeiro Mundo, como os Estados Unidos e Grã-Bretanha (SOUZA; LIMA; MOURÃO, 2007:03).

A discussão travada sobre a reforma do Estado nesta perspectiva promoveu o equívoco de inverter o debate político para o campo da gestão, reconhecendo que a reconstrução do “novo Estado” estaria limitada aos aspectos instrumentais e técnicos. (SOUZA; LIMA; MOURÃO, 2007).

A neófito burocracia brasileira será desenvolvida a partir da necessidade de especialização e racionalidade instrumental capitalista, porém, evitando a impessoalidade como critério para a composição de seus quadros, reforçando, dessa feita, a lógica patrimonialista de recrutamento baseada na lealdade pessoal (FILHO; OLIVEIRA, 2012:46-47).

Na análise de Paula (2005) as bases teóricas para a remodelagem da gestão pública encaminhada no modelo gerencial, fortalecida no governo de Fernando Henrique Cardoso, encontravam-se ancoradas na Escola Austríaca da década de 1930, com as presenças marcantes de Hayek e Robbins e, na Escola de Chicago nos anos de 1960 com Friedman. Agregadas na década seguinte às contribuições de Niskaken com a teoria da escolha pública e, à ascensão do gerencialismo com Lipietz no final dos anos de 1980.

Nestes termos passou-se a pensar um novo formato de gestão que desse conta de introduzir novas tecnologias, habilidades, padrões de organização, funcionamento e operacionalização, dentro da concepção gerencialista fortalecida no governo FHC sob a coordenação do então ministro Bresser Pereira (SOUZA; LIMA; MOURÃO, 2007:04).

De acordo com Oliveira (2000) a concepção que orienta esse modelo de gestão traz em si o retorno do indivíduo para o campo do privado e a prevalência única do mercado como instituição fundamental para o estabelecimento da regulação dos recursos econômicos e as sociabilidades em geral. Para Filho (2006) o que ocorreu foi sempre a exclusão de setores subalternos na participação das decisões sobre as propostas a serem implementadas e sobre a distribuição das riquezas produzidas

A questão central da administração pública no Brasil não está relacionada à ineficácia¹¹ e ineficiência e nem à resistência

¹¹ [...] a administração pública não pode ser considerada ineficaz tendo como parâmetro a participação desses setores na definição e distribuição das riquezas produzidas. Por outro lado, se a ineficiência aludida significa indicar que os projetos são desenvolvidos através de um grande custo, visto que a administração é permeada de corrupção e apropriação privada de recursos, o equívoco se encontra ao não se perceber que esses instrumentos patrimonialistas (que não distinguem o público do privado) são fundamentais para garantir o tipo de pacto de dominação estruturado, que incorpora setores tradicionais da sociedade. Ou seja, os projetos definidos para a industrialização brasileira nunca abriram mão da participação dos setores tradicionais, por conseguinte, os custos para sua incorporação não podem ser vistos como problema de eficiência administrativa. Em suma, ineficiência e ineficácia não podem ser tratadas abstratamente, como se estivessem relacionadas a um

à introdução de técnicas e procedimentos de tipo racional-legal. É mais adequado falar que a administração pública brasileira correspondeu ao tipo de dominação e projetos políticos a que ela era submetida (FILHO, 2006).

Da integração nacional do Império, passando pelo projeto de economia exportadora capitalista, sob hegemonia da oligarquia agrária cafeeira, e chegando ao projeto de industrialização sob direção de oligarquias, numa combinação com a burguesia industrial emergente, todos esses processos foram conduzidos pela administração pública, garantindo a manutenção do pacto de dominação estabelecido em cada momento. Ou seja, a administração pública sempre cumpriu suas funções de operacionalizar os projetos de dominação presentes em cada período histórico, propiciando a realização do projeto e dos interesses dominantes em pauta (FILHO, 2006:180).

Portanto, a história denota que toda a organização da estrutura de gestão pública do Brasil, visou atender um projeto que mantivesse a dominação das classes subalternas e para que deste modo efetivasse os interesses de uma minoria. Portanto, evidencia-se que a [...] configuração estatal e a burocracia criadas e desenvolvidas no Brasil foram precárias para proporcionar a universalização de direitos (FILHO, 2013:217).

3.2 A GESTÃO NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como já vimos no item II à assistência social se desenvolverá tendo como elementos constituintes da sua razão de existir as práticas caritativas e assistencialistas desenvolvidas pela igreja e clientelismo típico, oriundo da República Velha, que encontrará na centralização do poder uma nova forma de processá-lo (FILHO, 2006).

projeto industrializante clássico de tipo europeu e americano e fundado numa racionalidade típica instrumental capitalista, ou voltada para a “universalidade de procedimentos” numa nítida orientação democrática. (Filho, 2006:181).

[...] as instituições da sociedade civil que atuam na área da assistência social, para obterem recursos junto aos órgãos públicos, via de regra, terão que solicitar o apoio dos políticos locais que intermediarão a relação entre os dois pólos (instituições da sociedade civil – organizações públicas federais). [...] cria-se uma cadeia de troca de favores entre o poder central e o poder local - o primeiro necessitando do apoio político do segundo e este necessitando de recursos para manter seu controle junto à população (FILHO, 2006:206).

Para operar a distribuição de recursos, organizar as informações sobre as instituições e desenvolver intervenções de apoio técnico ou atendimento direto, era necessário organizar uma estrutura burocrática com um corpo de especialistas. Portanto, no campo assistencial também será forjada uma estrutura imbricada de elementos burocráticos e patrimonialistas (FILHO, 2006:207).

Deste modo, a população empobrecida e destituída de cidadania teria que recorrer às instituições privadas, comumente vinculadas à igreja, para prover de alguma maneira suas necessidades sociais e [...] o Estado promoverá, através de suas instituições e/ou de sua omissão, a proliferação de organizações da sociedade civil destinadas ao atendimento assistencial a diferentes segmentos sociais (FILHO, 2006:208).

[...] não existe um projeto de universalização e aprofundamento de direitos sociais e, portanto, a estrutura burocrática organizada para operar as políticas sociais se efetiva, também, de forma seletiva e limitada. Em linhas gerais, esse padrão de operar as políticas sociais não sofrerá alteração até o advento do golpe de 1964 (FILHO, 2006:208).

Os caminhos da história brasileira denotam que com a emergência do neoliberalismo durante o governo Collor e sua consolidação nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, as conquistas obtidas com a promulgação da Constituição

Federal de 1988 começaram a ser desmontadas, “justamente no momento em que se tece, a partir da Constituição Federal de 1988, um projeto que esboça certo Estado de Providência, de Bem Estar Social” (MONTAÑO, 2002:41).

A Reforma Neoliberal do Estado brasileiro trouxe as particularidades dos governos civis, após o período militar, os quais importaram para o interior das estruturas governativas do Brasil um arremedo de mudanças administrativas, em que permaneceram práticas de gestão consideradas como *neopatrimoniais*¹².

Já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, apesar da manutenção dos desafios impostos pela ordem econômica, adotada desde o último decênio, considera-se que houve modificações substanciais no que diz respeito à política de assistência social.

Os aspectos mais relevantes que ocorreram na área da assistência social foram o fim do Programa Comunidade Solidária (PCS), uma estrutura paralela, criada no governo Fernando Henrique Cardoso, que fragilizava substantivamente a organização da política de assistência nos moldes da LOAS; a unificação das ações da política no atual Ministério do Desenvolvimento Social e, como conclusão do processo, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, que estrutura-se na perspectiva de construção do SUAS, o que possibilitará a parametrização das ações desenvolvidas na área da assistência social. No âmbito do Estado, as organizações e seus trabalhadores são chamados à formação e ao exercício da gestão, a partir dos ditames da reforma gerencial (BEHRING, 2003), pautada pela qualidade, eficiência e competência técnica em vista dos resultados.

Em dezembro de 2003 foi realizada em Brasília/DF a IV Conferência Nacional de Assistência Social e neste momento foi deliberada e aprovada após amplo debate coletivo a Política Nacional de Assistência Social [...] que apresenta o (re) desenho

¹²A expressão "neopatrimonialismo" é utilizada por S. N. Eisenstadt para o estudo de Estados modernos fora do Ocidente, mas com forte sentido de sobrevivência de formas tradicionais. Conforme Eisenstadt, S. N., 1973. Esta ausência de "honra social por mérito próprio" é que torna inadequada a expressão "estamento burocrático", utilizada por Raymundo Faoro para sua análise do Estado brasileiro. Ver a respeito Faoro, Raymundo, 1958, e a discussão específica sobre isto em Carvalho, José Murilo de, 1979.

desta política, na perspectiva de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social (YAZBEK, 2008:96). A Política Nacional de Assistência Social apresenta bases e referências necessárias para a implantação e gestão do SUAS em todo o território nacional.

O SUAS irá articular em todo o território nacional as responsabilidades, vínculos e hierarquias, sistema de serviços e benefícios, ações de assistência social, seja de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil (YAZBEK, 2008). Para Sposati (2006) o SUAS é uma nova ordenação da gestão da assistência social como política pública.

O SUAS implanta uma lógica de organização das ações socioassistenciais. Seu foco de atendimento é a família, seus membros e indivíduos em seu território de organização. Além disso, ele é estruturado, de acordo com a complexidade, em serviços de proteção social básica ou especial (FILHO; ANTINAREL; PAULA; SILVA, 2012:30).

Com o SUAS a gestão passa a ser tratada como um dos elementos principais para a efetivação e organização deste Sistema Único e do reconhecimento da Política de Assistência enquanto política pública de direito. Nos eixos estruturantes do SUAS a questão da gestão aparece como um dos principais elementos constitutivos [...] precedência da gestão pública da política (...) descentralização político administrativa (PNAS, 2004).

A NOB/SUAS define com maior detalhamento as particularidades deste sistema que possui atenção hierarquizada a partir de níveis de proteção social e de complexidade diferenciados, o que introduz novas lógicas de organização, gestão e provisão no campo das ações continuadas de assistência social (BRASIL, 2008). Cabe destacar os elementos essenciais dessa nova formulação da política de assistência social:

- 1- atenção diferenciada segundo níveis de proteção social básica e especial (de alta e média complexidade),

objetivando o atendimento de necessidades sociais, rompendo-se com a lógica da atenção às carências dos “necessitados”;

- 2- o território como base de organização do sistema, cujos serviços, cujos serviços devem obedecer a lógica de proximidade do cidadão e localizar-se naqueles territórios de incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população;
- 3- o trabalho com famílias como princípio matricial e ordenador das ações públicas e privadas desenvolvidas pela política de assistência social;
- 4- a gestão compartilhada com reconhecimento das responsabilidades estritamente estatais;
- 5- a definição clara de competências técnico-políticas da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a participação da sociedade civil;
- 6 - o fim da relação convenial entre os entes federados;
- 7- o co-financiamento das três esferas de governo pautado em pisos de proteção básica e especial por meio de repasses fundo a fundo;
- 8- a estruturação de sistemas de informação para apoiar o planejamento, a gestão, o monitoramento e a avaliação das ações implementadas;
- 9- a criação de bases sólidas para a construção de uma política nacional de recursos humanos, de capacitação e planos de gestão de médio e longo prazo (como por exemplo, o Plano Nacional Decenal da Assistência Social).

Portanto, de acordo com os cadernos de orientações metodológicas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2008) a implicação mais direta da implantação do SUAS é a necessidade de “provisão dos órgãos gestores com pessoal próprio gerando cultura pública e de responsabilidade por resultados e por garantia de direitos na assistência social. O gestor público da assistência social deixa de ser operador indireto da política e passa a ter que exercer a responsabilidade de Estado” (SPOSATI, 2006:99).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Suas, em especial no seu modo de gestão, repõem a necessidade de enfrentar o desafio de dar materialidade à política, conforme os preceitos da Loas. Uma das questões básicas apontadas pelo Suas refere-se à retomada da centralidade do Estado na garantia da existência de serviços estatais como articuladores dos serviços socioassistenciais necessários (COUTO, 2009:206)

Neste sentido, são demarcados na gestão do SUAS três elementos essenciais para sua implantação: a centralidade da gestão estatal, as novas requisições voltadas à gestão do trabalho e o desafio para a construção de uma nova identidade dos trabalhadores da assistência social (BRASIL, 2008).

A mediação entre a intervenção do Estado e a implementação de políticas sociais é realizada pela estrutura administrativa. Assim, a administração pública, para implementar políticas públicas, no geral, e políticas sociais, especificamente, orientadas para a finalidade de ampliação de direitos, necessita estar estruturada de forma adequada para atingir o fim proposto (FILHO; OLIVEIRA, 2012:45).

De acordo com Sposati (2006:13), o sistema até então adotado pela assistência social “foi mais um modo separatista do que aglutinador, que revelou o predomínio do entendimento Neoliberal do Estado como mínimo”. Desta maneira tivemos uma União enfraquecida nas suas atribuições, os estados esvaziados nas suas competências e os municípios responsabilizados, mas não reconhecidos como ente federativos.

A gestão estatal no âmbito do SUAS é efetivada através de diretrizes definidas numa nova linguagem institucional mais equalizada, com a fixação de níveis básicos de cobertura para benefícios, serviços e ações, com a padronização de nomenclatura, conteúdos e modos de funcionamento para todo o território, têm –se as bases fundamentais para uma gestão de

co-responsabilização do Estado nas três esferas do poder (BRASIL, 2008).

[...] um Estado dotado de um sistema de gestão ágil, com a introdução de inovadoras tecnologias de informação e gerenciamento, que confirmam competência técnica e transparência política à relação com os usuários e com a sociedade (BRASIL, 2008).

A proposta do SUAS é fortalecer o Estado enquanto agente articulador e que promova o fortalecimento dos municípios. Deste modo o Estado deverá resgatar o seu protagonismo político e reconstruir as bases de legitimidade social diante da população. A construção efetiva do SUAS irá depender desta maneira da vinculação do município no seu próprio Estado, bem como a necessária unidade entre as três instâncias federativas (BRASIL, 2008).

Para Yazbek (2008) o SUAS introduz uma concepção de sistema orgânico, onde a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental. De acordo com a PNAS “a gestão proposta por esta política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e as competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na Loas e Norma Operacional Básica, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartites e Bipartites – CIT e CIB’s), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da política de assistência social” (PNAS, 2004:10).

A gestão no SUAS ganha centralidade também quando direcionada para os trabalhadores sociais que integrarão as equipes dos serviços, programas e projetos vinculados a este Sistema. Neste sentido o SUAS trata especificamente da gestão do Trabalho, pois não se faz política pública sem quadros profissionais estáveis e qualificados para o exercício de sua função (BRASIL, 2008).

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de *não-política*, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de quadros profissionais permanentes e qualificados para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho e os trabalhadores dessa área (BRASIL, 2008:29).

No SUAS encontramos alguns instrumentos democratizadores de gestão, tais como: o caráter democrático da constituição e avaliação dos planos municipais de assistência social; na construção, aprovação e gestão do orçamento, a publicização da informação, a proporcionalidade de recursos no fundo e no órgão gestor, o exercício do comando único por órgão gestor, a dispersão/concentração dos recursos desta função entre os órgãos que compõem a gestão municipal ou estadual.

A gestão estratégica do SUAS baliza-se na utilização de instrumentais como o planejamento, o monitoramento e a avaliação. Neste sentido estes três elementos são entendidos não apenas enquanto procedimentos técnicos, mas como mecanismos fundamentais para a direção política de enfrentamento das desigualdades sociais e busca de igualdade e equidade.

A gestão, no caso do Suas, é central para a efetividade do sistema e, para que se consolide, será fundamental utilizar os referenciais do planejamento participativo e pautar-se na premissa da democratização dos espaços e na garantia de direitos sociais universais e emancipadores (COUTO, 2009:216).

Para o SUAS a concepção de gestão é composta pela associação entre o domínio de conhecimentos técnicos e a capacidade de inovação, alinhada aos princípios democráticos da gestão pública. Desse modo, “pensar as dimensões –

diagnóstico/ Planejamento / execução / monitoramento/avaliação, como movimentos absolutamente interligados e interdependentes, que se imbricam e inter-relacionam, numa dinâmica estratégica e não linear. Tais dimensões não podem mais serem vistas como etapas ou fases que se sucedem, mas sim como uma totalidade dinâmica” (BRASIL, 2008:48).

De acordo com os Cadernos de Orientações Metodológicas do MDS (2008) a avaliação deve ser desencadeada logo no início, no seu momento ex-ante, examinando o contexto político, econômico e social para o qual o planejamento se volta. Levanta dados fundamentais ao diagnóstico ou análise situacional. Em relação ao planejamento dá-se ênfase para o planejamento participativo o considerando como movimento complexo e desafiador, haja vista não se trabalhar com grupos homogêneos. Ao gestor caberá habilidades políticas de negociação e convencimento. Já o monitoramento vai ser desencadeado, acompanhando a intervenção através de indicadores próprios, decodificados dos objetivos, direcionando a correção de rumos, com vista à superação de equívocos, desvios e dificuldades.

O SUAS é um sistema em construção e nesse sentido, atende a uma dimensão de realização dos direitos sociais das classes subalternas em nossa sociedade. Obviamente há muito para construir e a luta pela construção democrática do Sistema, supõe a gestão “competente” da política, bem como dos interesses, demandas e necessidades da população usuária da Assistência Social e dos recursos humanos que trabalham na Assistência Social (YAZBEK, 2008:127).

A implantação do Sistema Único de Assistência Social é uma verdadeira revolução na assistência social brasileira. Pois ele é fruto de quase duas décadas de debates e coloca em prática os preceitos da Constituição de 1988, que integra a Assistência Social à Seguridade Social juntamente com a Saúde e Previdência Social. E com esta nova concepção as diversas ações e iniciativas de atendimento à população deixam o campo

do voluntarismo e passam a operar sob a estrutura de uma política pública de Estado (YAZBEK, 2008).

3.3 A GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA ENQUANTO ESPAÇO DE ATUAÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL

Contextualizando o percurso histórico da gestão pública no Brasil e da própria política pública de assistência social, cabe neste momento evidenciar a aproximação do serviço social com a gestão pública. De acordo com estudiosos Nogueira (2007), Filho e Oliveira, (2012) o campo da administração, das organizações e da gestão começa a ganhar certa visibilidade no serviço social a partir da década de 1980, com os movimentos de reconceituação e ruptura pelo qual a profissão estava passando.

De acordo com Rosa (2008) a atuação do serviço social na gestão tem seu registro no estudo do serviço social de empresa, campo de trabalho que foi firmando-se de forma gradativa e não somente no Brasil, mas nos demais países da América Latina, dos Estados Unidos e na Europa.

Historicamente de acordo com Trindade (2012), os assistentes sociais têm desempenhado atribuições relacionadas à execução direta de serviços sociais, estabelecendo contato imediato com os usuários. Entretanto, segundo esta mesma autora, os profissionais também participaram da organização institucional destes serviços, principalmente a partir dos anos de 1940, quando foram incorporados às grandes instituições de política social.

[...] essa inserção profissional nas esferas administrativo-organizacionais das instituições de políticas sociais não é propriamente uma novidade, pois o Serviço Social tem uma expansão de seu mercado de trabalho, nos anos de 1970, também para atender uma demanda semelhante. Entretanto, trata-se de um novo contexto das políticas sociais descentralizadas e municipalizadas (TRINDADE, 2012:95).

É importante destacar que a Administração e o Serviço Social são dois campos de objetos distintos, pois o Serviço

Social tem como seu objeto a questão social e suas múltiplas expressões e a Administração, ou gestão, define-se como [...] modo racional e calculado de ordenar os meios para atingir resultados (NOGUEIRA, 2007:30).

[...] o fundamento da gestão ou da administração é a noção de racionalidade, isto é, o uso da inteligência, da razão, para encontrar os meios mais adequados com vista à realização de resultados. Estes são definidos como objetivos a alcançar, ao passo que os meios dizem respeito às pessoas, aos modos e aos recursos que garantem a conquista dos objetivos (NOGUEIRA, 2007:31).

Isso pode significar um problema para os analistas sociais, mas para o pensamento administrativo é uma virtude, pois [...] idealmente, burocracia é administração profissional que visa, por meio da racionalização e do controle do trabalho, a eficiência e maximização de resultados (NOGUEIRA, 2007:78).

Rosa (2008) cita que na aproximação do serviço social com a administração nos anos de 1980, uma significativa obra foi utilizada: Serviço Social Organizacional de Lucia Freire em que traz elementos que contribuem para a discussão da profissão no âmbito das organizações, principalmente nas empresas.

De acordo com a referida autora, o processo de reestruturação produtiva que elevou a competitividade tanto por parte do Estado como do empresariado, os levou a buscar novas práticas de gestão empresarial e inovações tecnológicas. Deste modo as relações entre o serviço social com o campo da gestão estreitam-se.

Esse cenário trouxe alterações para a ação profissional, com maior visibilidade para o campo das relações de trabalho (educação continuada, segurança no trabalho, qualidade de vida no trabalho) e também nas organizações sem fins lucrativos, com emergência da figura do “terceiro setor”, e nos programas de responsabilidade social empresarial. [...] o discurso acadêmico e

profissional sinaliza para a necessidade de conquista de novos espaços, visando atender à nova realidade instaurada com a reestruturação produtiva (ROSA, 2008:70).

Para Menegasso (2002), no contexto da reestruturação produtiva, o assistente social ganha espaço nos níveis de assessoria, gerência e consultoria das organizações. Mônica César (1998), entretanto, adverte-nos, a partir de sua pesquisa, que o interesse da gerência capitalista está relacionado aos saberes que o profissional acumula, em razão do seu trabalho, sobre a vida privada do trabalhador.

Segundo Gimenez e Albanese (2005) historicamente e socialmente, a atuação profissional do assistente social é determinada pela prestação de serviços sociais em instituições públicas, privadas ou de terceiro setor, como também em entidades e organizações que implementam políticas setoriais e assistenciais tais como, educação, saúde, trabalho, segurança social, habitação, assistência a pessoa idosa, à criança, ao adolescente, entre outros; atuando ainda, na administração de serviços sociais, elaboração de projetos, diagnósticos e pesquisas na área de serviço social e planejamento social, essas últimas atribuições que foram conquistadas recentemente e que são vinculadas ao processo de gestão pública/social.

A história da profissão nos traz elementos importantes para compreender seus movimentos e contradições. A profissão emerge no cenário da sociedade capitalista brasileira no contexto histórico – social da década de 1930, num momento particular da sociedade capitalista. Conjunturalmente o cenário econômico brasileiro deste período vai progressivamente tendo a substituição do sistema agrário-comercial pelo sistema industrial, e com isso provocando profundas alterações sociais, como por exemplo, a urbanização, fenômeno que ocasionou problemas e conflitos sociais.

Esses conflitos e tensionamentos sociais provocados pelas novas relações entre capital e trabalho, agravaram a chamada questão social, aqui compreendida como [...] expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade,

exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (IAMAMOTO, 2000:77).

O Estado diante desta conjuntura necessitava intervir e acalmar os ânimos reivindicatórios da classe trabalhadora, seu aparato repressivo não podia mais ser utilizado como forma de contenção, pois, para o capital se consolidar, era necessário um ambiente de tranquilidade social. Assim, o Estado passa a ter que redimensionar suas funções na sociedade no âmbito político e econômico, devendo garantir a propriedade privada, os direitos individuais e regular as condições para a efetivação do capital.

[...] nos primórdios da profissão, a cultura profissional era parametrizada por um profundo “conservadorismo”, moralizando a questão social, individualizando os “problemas sociais” e culpabilizando os indivíduos pelas situações de pobreza (EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2012:112).

E, é neste cenário que o Serviço Social emerge, como uma iniciativa de representantes da classe burguesa dominante, ligados ao poder da Igreja Católica e do Estado, com o objetivo de garantir a manutenção do sistema capitalista e sendo utilizado como meio de minimizar os conflitos entre capital e trabalho. O serviço social surge enquanto profissão que legitima os interesses da classe dominante.

Podemos afirmar que a história do serviço social está intimamente ligada às direções da Igreja Católica, emergindo como um departamento especializado de Ação Social. Sendo esta instituição responsável pela abertura das duas primeiras escolas de Serviço Social no Brasil: Escola de Serviço Social de São Paulo, em 1936 e a Escola de Serviço Social do Rio de Janeiro, em 1937.

Em suas origens no Brasil, o Serviço Social está intimamente vinculado a iniciativas da Igreja, como parte de sua estratégia de qualificação do laicato, especialmente de sua parcela feminina, vinculada predominantemente aos setores abastados

da sociedade. [...] configura-se, assim, um caráter missionário à atividade profissional (IAMAMOTO, 2000:55).

A profissionalização do serviço social, legalmente inserida em órgãos públicos ocorreu em 1935, sendo no final da década legalizado o ensino da profissão. A orientação para o exercício profissional era o referencial do serviço social europeu, com fundamentos na doutrina neotomista positivista¹³.

Com a expansão da economia norte-americana na América Latina, o Brasil adotou o modelo desenvolvimentista que monopolizava a economia e a política, sendo esta influência voltada também ao Serviço Social. De acordo Silva (1995) foi no âmbito da influência norte-americana que importamos, progressivamente, os métodos de Serviço Social de Caso, Serviço Social de Grupo, Organização de Comunidade e, posteriormente, Desenvolvimento de Comunidade.

No decorrer das décadas de 1950 e 1960, o profissional assistente social preparou-se como mão-de-obra capaz de colocar em prática os programas sociais, com perspectivas na materialização do modelo desenvolvimentista assumido pelo país.

Absorvendo a ideologia desenvolvimentista, o Serviço Social se impunha duas tarefas fundamentais: viabilizar a participação do povo no projeto desenvolvimentista do governo e neutralizar as tensões resultantes das contradições da política desenvolvimentista (SILVA, 1995: 42).

Entretanto, em meados da década de 1960 no Brasil e em toda a América Latina percebeu-se que a proposta desenvolvimentista era ineficaz para um projeto societário emancipatório começam a surgir também por parte de profissionais assistentes sociais propostas de projetos de transformação da sociedade. Tal iniciativa propõe ao serviço

¹³Neotomismo: retomada do pensamento de São Tomás a partir do papa Leão XII em 1879 na Doutrina Social da Igreja e de pensadores franco belgas como Jacques Maritain na França e do Cardeal Mercier na Bélgica. Buscavam nesta filosofia diretrizes para a abordagem da questão social.

social o questionamento da sua metodologia, dos objetivos e dos conteúdos necessários para a formação profissional.

Neste momento de questionamentos, inicia-se um movimento que promoveu o debate acerca da ação profissional do serviço social, que percebia os problemas estruturais da sociedade, não mais relacionados apenas aos problemas individuais, grupais e comunitários, aparece neste momento o Movimento que ficou conhecido como Movimento de Reconceituação.

Os profissionais de serviço social iniciam um processo de revisão do seu exercício profissional ao intervir na realidade, principalmente em suas intervenções comunitárias, percebendo a ineficácia de sua ação profissional, calcada em uma doutrina autoritária e conservadora, o que corroborava para a manutenção dos preceitos capitalistas que massacravam a classe trabalhadora.

Este movimento que repensava as bases práticas conceituais do serviço social foi realizado em diversos países, respeitadas as suas particularidades e especificidades da realidade social. Apresentando-se de formas distintas, porém sua proposta foi a mesma, ou seja, a busca pela superação da prática profissional dos assistentes sociais atrelada aos interesses e aos movimentos das classes dominantes.

Este momento apresentava-se como nova perspectiva teórico-metodológica para o serviço social, com o objetivo principal de promover uma ação profissional comprometida com um processo de transformação societária.

[...] o Movimento de Reconceituação do Serviço Social, a partir da perspectiva hegemônica, no contexto da América Latina, impõe aos assistentes sociais a necessidade de ruptura com o caráter conservador que deu origem à profissão, calcado no atrelamento às demandas e interesses institucionais, e coloca como exigência a necessidade de construção de uma nova proposta de ação profissional, tendo em vista as demandas e interesses dos setores populares que constituem, majoritariamente, a clientela do Serviço Social (SILVA, 2002:72).

Entretanto, é importante frisar que o processo de ruptura com bases teóricas conservadoras e tradicionais do serviço social não aconteceu de forma homogênea dentro da categoria profissional. Alguns profissionais foram contrários à aproximação com as categorias marxistas, que resultaram num aprofundamento teórico-metodológico e também proximidade com as ciências sociais e a elaboração do projeto ético-político que fundamentou o Código de Ética de 1993. Assim desde o final dos anos de 1970, vem sendo construída uma nova hegemonia no Serviço Social, protagonizada pela vertente de “ruptura com o Serviço Social Tradicional e com o conservadorismo (NETTO, 1991).

Diante desta conjuntura o serviço social necessita criar uma identidade profissional e os profissionais passam a buscar aporte teórico que contribua para a compreensão da teia que envolve as relações sociais e suas contradições, e, a forma organizativa da sociedade burguesa. É neste momento que se iniciam os primeiros contatos com a teoria social marxiana.

[...] Um marxismo equivocado que recusou a via institucional e as determinações sócio históricas da profissão. No entanto, é com este referencial, precário em um primeiro momento, do ponto de vista teórico, mas posicionado do ponto de vista sócio-político, que a profissão questiona sua prática institucional e seus objetivos de adaptação social ao mesmo tempo em que se aproxima dos movimentos sociais (NETTO, 1994: 247)

De acordo com Silva (1995) as décadas de 1970 e 1980 foram para o serviço social com iniciativas de ruptura, períodos que deram passos importantes e que alteraram o discurso teórico-metodológico da profissão, tanto no espaço acadêmico quanto na produção científica, expandindo também a organização política, surgindo assim por todo o país associações e sindicatos dos assistentes sociais. De acordo com Gimenez (2005):

[...] nesse processo de esforço pela ruptura o Serviço Social buscou fundamentação das categorias Estado, Instituição e Política Social nas novas teorizações que se dão no campo marxista e das ciências sociais com forte influência teórica de Gramsci.

Em 1990, os profissionais do serviço social começam a movimentar-se, buscando novas formas de intervenção. Este movimento é fruto das mudanças estruturais ocorridas no Brasil no período da Ditadura Militar e que deixaram marcas profundas no cenário político social brasileiro. E, é neste contexto, que o Estado propõe políticas sociais assistencialistas e fragmentadas para atender as questões mais emergenciais da população.

Para Iamamoto (1998) a década de 1990 foi de fato importante para o serviço social brasileiro e trouxe através de seu Código de Ética visibilidade a profissão. O projeto ético político tem em seu núcleo o reconhecimento da liberdade como valor ético central – a liberdade concebida, historicamente, como possibilidade de escolher entre alternativas concretas, daí o compromisso com a autonomia, com a emancipação e com a plena expansão dos indivíduos sociais (NETTO, 1999).

Ou seja, este projeto reflete uma nova cultura profissional que expressa a possibilidade de consolidação de referências profissionais orientadas criticamente e comprometidas com horizontes éticos, políticos, democráticos e emancipatórios, e de afirmação da luta por uma sociedade igualitária (EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2012:113).

Dentre os princípios explicitados no Código de Ética destacamos que a gestão democrática dos serviços, programas e políticas sociais possibilitará o acesso de forma universal. Deste modo evidenciamos que dentre todos os princípios fundantes de nosso projeto societário encontra-se a gestão como instrumento importante para a materialização do Código de Ética da profissão, bem como do projeto societário que almejamos.

Diante deste breve resgate histórico, suscita-se a necessidade de perceber o momento atual do serviço social, diante de seus debates e questionamentos contemporâneos, e sem deixar de perceber as suas demandas diante desta conjuntura. O debate contemporâneo traz para a profissão o desafio de decifrar as facetas do sistema capitalista, principalmente ao que diz respeito à lógica instituída na construção das políticas sociais, e o acirramento nas relações do mundo do trabalho. Todas essas dinâmicas do capital corroboram com a crescente desigualdade, construindo, conforme Yazbek (2009) formas despolitizadas de abordagem da questão social, fora do mundo público e dos fóruns democráticos de representação e negociação dos interesses em jogo nas relações Estado e Sociedade.

O serviço social no Brasil configura-se, juridicamente, como uma profissão liberal, porém historicamente, o exercício profissional vincula-se à inserção sócio-institucional, relacionada predominantemente às políticas sociais públicas e privadas materializadas nas organizações/instituições que prestam serviços à população em geral (EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2012).

Tal fato ocorre devido à institucionalização da seguridade social nos anos de 1980, com o tripé previdência, saúde e assistência social – pela afirmação da saúde e da assistência social como direitos não contributivos e, assim reconhecidos pelo Estado como necessidades sociais onde este se responsabiliza diante da sociedade pela formulação de políticas públicas nessa área – os espaços sócio ocupacionais da profissão acabam por expandir-se (EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2012).

É certo que a atuação dos assistentes sociais nas estruturas administrativas planejadoras só adquire maior efetividade e visibilidade a partir dos anos de 1970, no contexto de modernização do Estado e das instituições durante o regime militar. Nos anos de 1990, o processo de reordenamento das políticas de seguridade social – notadamente a partir do processo de municipalização das políticas de saúde e assistência social – tem requisitado assistentes sociais para atuar na

estruturação institucional, na organização e gestão dos serviços (PRÉDES, 2012: 91-92).

Esta expansão exigiu dos profissionais competências no âmbito do planejamento e da execução das políticas públicas (IAMAMOTO, 2007), a partir de procedimentos organizacionais elaborados na lógica da racionalidade burguesa impactada pela reestruturação produtiva (MOTA; AMARAL, 1995) e sua estreita relação com a ideologia neoliberal. Para Trindade (2012) tais atribuições exigem do profissional a necessidade de elaborar procedimentos e lidar com instrumentos que possuem um perfil diferenciado daqueles utilizados no relacionamento direto com os usuários. E que ela vai classificar enquanto procedimentos administrativos organizacionais, ou seja, aqueles relativos às ações de articulação intra e interinstitucionais.

Contundo para lamamoto (1998) o serviço social contemporâneo, a partir da apreensão dialética da totalidade histórica e das particularidades socioeconômicas e políticas que formam a realidade, se compromete a atuar de forma “crítica e propositiva, de modo a contribuir para a superação do modelo de sociedade baseada na exploração do trabalho, suas faces excludentes e degradantes da condição humana”.

Desta maneira, enquanto profissão, o Serviço Social se concretiza e se reproduz no mercado de trabalho, sendo, portanto primordial a articulação entre formação profissional e mercado de trabalho. É necessária a vinculação entre o agir profissional e a formação acadêmica.

Ora, a sintonia da formação profissional com o mercado de trabalho é a condição para se preservar a própria sobrevivência do Serviço Social. Como qualquer profissão, inscrita na divisão social e técnica do trabalho, sua reprodução depende de sua utilidade social, isto é, de que seja capaz de responder às necessidades sociais, que são a fonte de sua demanda (IAMAMOTO, 1998:172).

Como a profissão atua diante de uma demanda criada pelo sistema capitalista, através de um cenário conjugado pela acumulação, onde a lógica do mercado transforma tudo em mercadoria, inclusive as relações. E, verifica-se a condição cada

vez mais subalterna dos usuários, com espaços de fala cerceados onde instituições falam por estes, e conselhos de direitos que são outros espaços cooptados. Diante de todas as produções efetivas de exclusão produzidas pelo capital, é necessário um profissional dotado de competência teórico-crítica e com competência técnico-política, que além do conhecimento e o domínio das ações diretas e indiretas pertinentes à prática profissional, requer também que este profissional tenha o compromisso político.

[...] a competência profissional não é apenas técnica. Ela possui uma outra dimensão que é política. Sem a dimensão política, a competência técnica fica esvaziada de sentido, de finalidade, pois a competência técnica já supõe um compromisso político (PINTO, 1997:71).

Para o serviço social, as novas demandas oriundas da lógica da mercantilização da vida, modificam o mercado de trabalho tanto pela redução da demanda de atividades antes significativas quanto pelo surgimento de atividades novas [...] tornando o universo dos usuários do Serviço Social muito mais heterogêneo e complexo e exigindo dos Assistentes Sociais mais criatividade e eficácia operativa” (NETTO, 1996: 120).

A assistência social tem sido lócus privilegiado da atuação do serviço social (IAMAMOTO, 2011). Considerando que com as mudanças percebidas nesta política, principalmente com a organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, várias outras categorias profissionais passaram a ser chamadas a pensar e executar tal política,¹⁴ tais como: psicólogos, pedagogos, advogados, sociólogos, antropólogos, economistas, economistas domésticos, administradores, musicoterapeutas, terapeutas ocupacionais e contadores. A resolução de número 17 de 20 de Junho de 2011, em seu artigo 3º trata inclusive dos

¹⁴RESOLUÇÃO Nº 17, DE 20 DE JUNHO DE 2011. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

profissionais que preferencialmente poderão ocupar os cargos de gestão no SUAS:

Art. 3º São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta ocupacional

A referida resolução diz ainda:

Art. 4º Os profissionais de nível superior que integram as equipes de referência e gestão do SUAS deverão possuir:

I - Diploma de curso de graduação emitido por instituição de ensino superior devidamente credenciada pelo Ministério da Educação – MEC;

II – Registro profissional no respectivo Conselho Regional, quando houver.

Deste modo, a partir da construção do SUAS, evidenciamos que o lócus privilegiado de atuação profissional do assistente social como trata lamamoto (2011), passou a ser lócus para outras categorias profissionais também. Entretanto conforme comentado, historicamente os espaços de atuação do assistente social foram determinados pela prestação de serviços sociais em instituições públicas, privadas ou de terceiro setor, como também em entidades e organizações que implementam políticas setoriais e assistenciais. Atuando também no planejamento, elaboração, diagnósticos, monitoramento, pesquisas, e recentemente requisitado a ocupar cargos de gestão.

Já foi evidenciado nos capítulos anteriores a importância dada à gestão para a implementação efetiva do SUAS enquanto sistema de política pública, dado importante quando pensarmos que os espaços de gestão podem ser ocupados por profissionais assistentes sociais. Para Yazbek (2008) temos no processo de gestão do SUAS o papel de politizar e dar visibilidade aos

interesses da população usuária da assistência social no país, sabendo que não basta tão somente a alta qualidade técnica de nosso trabalho, pois corremos o risco de sermos bons gestores despolitizados. De acordo com esta mesma autora a difícil tarefa esta [...] em construir o político no social. Construir hegemonia. (YAZBEK, 2008:129).

O debate da atuação do assistente social enquanto gestor da política de assistência social ainda é recente e tem ecoado principalmente com a organização da política de assistência social em um sistema descentralizado e participativo que é o SUAS. Com sua organização e padronização em serviços, programas, projetos e benefícios, os cargos de gestão protagonizam importante papel na consolidação da política pública de assistência social.

A gestão consolida-se enquanto importante espaço do exercício profissional do assistente social, e que exerce papel essencial na efetividade de um sistema que consolida a política de assistência social enquanto direito universal. Na condução do SUAS, o agente público desempenhará um papel estratégico, sendo o principal responsável pelas funções de execução, articulação, planejamento, coordenação, negociação, avaliação e monitoramento dos serviços desenvolvidos. A valorização do gestor público com a implantação do SUAS em todo território nacional, está pautada no pressuposto que [...] a assistência social é política pública de Estado e de direito de cidadania (YAZBEK, 2008:104).

Portanto, para a adequada gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em cada esfera de governo, é fundamental a garantia de um quadro de referência de profissionais designados para o exercício das funções essenciais de gestão (Brasil, 2011:35).

Os profissionais assistentes sociais gestores devem aliar seus princípios éticos profissionais aos princípios éticos norteadores dos trabalhadores da assistência social, sendo que para a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos as respectivas profissões deverão no seu exercício profissional ao elaborar, implantar e implementar padrões, rotinas e protocolos específicos, para normatizar e regulamentar a atuação profissional por tipo de serviço socioassistencial os seguintes princípios: defesa intransigente dos direitos socioassistenciais, compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e

benefícios de qualidade que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais, promoção aos usuários do acesso a informação, garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende, proteção à privacidade dos usuários, observado o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção e resgatando sua história de vida, compromisso em garantir atenção profissional direcionada para construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade, reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social; incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção, garantia do acesso da população a política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social, ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios, devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses, contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados.

4 ANÁLISE DO PROCESSO INVESTIGATIVO

4.1 CADA UM PENSA A PARTIR DE ONDE OS PÉS PISAM – A FALA DAS GESTORAS.

O resultado da pesquisa a ser apresentado, inicia seu enredo com as brilhantes palavras de Leonardo Boff, [...] a cabeça pensa a partir de onde os pés pisam (...) todo ponto de vista é a vista de um ponto. É com este sentido e a nossa maneira de ver as coisas Fernandes (apud FILHO 1981:14) que passamos neste capítulo a trazer a tona o ponto de vista de cada profissional que fez da sua fala a forma de ver as coisas, a forma de fazer gestão. São estas falas que nos provocaram, que nos instigaram e que nos fazem enxergar mundos de possibilidades. Não nos caberá julgar, mas sim expandir nossos olhares e nossas maneiras de ver, de perceber e de sentir.

Neste momento enquanto pesquisadora e profissional assistente social passo a expor as linhas das expressões vivenciais de profissionais assistentes sociais gestoras municipais da política pública de assistência social nos municípios da Foz do Rio Itajaí Açu.

No item que trata dos caminhos da pesquisa, foram apresentados de forma detalhada quais profissionais compuseram a presente pesquisa e quais os municípios que participaram deste momento. O processo das entrevistas foi realizado através de um roteiro norteador que possibilitou o direcionamento para o objeto de pesquisa. Todas as perguntas foram construídas com a esta mesma finalidade, ou seja, suscitar questões relativas ao exercício profissional do assistente social na gestão municipal da política pública de assistência social.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DAS PROFISSIONAIS ASSISTENTES SOCIAIS GESTORAS

Foram entrevistadas 07(sete) profissionais assistentes sociais, sendo: 02(duas) secretárias municipais de assistência social, 01(um) diretor da proteção social básica, 03 (três) coordenadoras de Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e 01 (uma) coordenadora de Serviço de Acolhimento para População em Situação de Rua.

É importante considerar que dos setes profissionais entrevistados, 6 (seis) eram mulheres e apenas um homem, Montaño (2011:98-99) considera o serviço social enquanto profissão eminentemente feminina, e para ele, temos neste fato, um primeiro elemento de subalternidade da profissão [...] na medida em que se insere em sociedades marcadas e regidas por padrões patriarcais e “machistas”. Para autores como Montaño (2011) e Netto (1993) esta temática é tão importante na afirmação do estatuto da profissão, pois nesta sociedade [...] a mulher não deve cuidar de coisas muito importantes. Quando ela sai de casa, se não é para tocar piano ou dançar ballet, vamos deixar que ela faça à caridadezinha, esse negocinho menor, subalterno (NETTO apud ABESS, 1993:74).

[...] se o Serviço Social se constitui num espaço de inserção social e ocupacional para as mulheres (tal como outras profissões), ele não foi suficiente para colocar a mulher numa posição de igualdade (social, ocupacional e política). E, circularmente, a profissão do assistente social não pôde romper com a sua condição de subalternidade na relação com as “profissões masculinas” (MONTAÑO, 2011:100-101).

De mãos dadas na condição de subalternidade está à política de assistência social, dado todo seu processo histórico de assistencialismo, enquanto favor e não direito. Sendo assim o serviço social de acordo com Montaño (2011) é considerado como uma profissão auxiliar, de assistência, e,

[...] num duplo sentido: por um lado, a assistência que realiza aos setores carenciados da população, aos seus usuários; mas também, por outro lado, aquela assistência que dirige, como profissional subalterno e auxiliar, a outros profissionais – médicos, advogados etc. (MONTAÑO, 2011:101).

No decorrer das análises das falas das gestoras, estaremos retomando os elementos que Montaño (2011)

considera como significativos no contexto da subalternidade da profissão, pois acredita-se que são fatores importantes na compreensão da realidade que foi investigada.

Os profissionais entrevistados tiveram suas formações em universidades distintas: 03 (três) profissionais pela Universidade Regional de Blumenau – FURB, 01 (um) profissional pela Universidade Estadual de Londrina, 01(um) profissional pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 01 (um) pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná e 01 (um) profissional pela UNITINS – Fundação Universidade do Tocantins, que oferta modalidade de ensino à distância. O tempo de formação fica entre 20 (vinte) anos até 03 (três) anos, ou seja, são profissionais que se formaram em serviço social nos anos de 1993, 1997, 2009, para citar alguns. Na caracterização dos profissionais solicitamos a informação acerca de especializações realizadas, nenhum dos profissionais possui mestrado, dos sete entrevistados, cinco estão cursando ou já cursaram alguma especialização, destes, três na área da gestão da política pública de assistência social, um na dependência química e um profissional na área da criança e do adolescente.

[...] a graduação não me deu base para a minha prática. Não sei se é por que os professores não tem a prática. A especialização sim me abriu os olhos. E as caminhadas que faço enquanto gestora e as trocas com as colegas da AMFRI. (A5)

A relação qualificação-especialização também é tema de discussão na profissão, que gira em torno da funcionalidade de cada uma. Se a especialização, tida como essencial e necessária pelo grau de desenvolvimento do conhecimento humano, deveria substituir a qualificação como conhecimento do todo concreto e se o conhecimento da totalidade poderá sobreviver ao especializado (MONTAÑO, 2011). Qualificação para este autor entendida como a formação básica de graduação e a especialização como complemento final da formação profissional ou até como especialização de pós graduação *lato sensu*.

[...] o saber parcial não deve substituir o conhecimento do todo, apenas deve reforçá-lo. O que sim deve existir, no interior da profissão, é a formação especializada que produza assistentes sociais com conhecimentos altamente sofisticados sobre certos aspectos da realidade; mas esta deve ser, necessariamente, posterior à qualificação generalista deste profissional. (MONTAÑO, 2011:213).

Outro quesito indagado nas entrevistas refere-se ao vínculo funcional das entrevistadas trabalhadoras/coordenadoras. Das sete entrevistadas apenas uma profissional era cargo em comissão sem vínculo permanente, as outras profissionais são estatutárias. Cabe aqui ressaltar alguns elementos identificados no processo da pesquisa. Ao iniciar a construção do projeto de pesquisa identificamos 11 (onze) profissionais assistentes sociais em cargos de gestão, entretanto, destas, apenas 07 (sete) estavam efetivamente nomeadas para exercer tal função. Nos contatos realizados identificou-se que as 04 (quatro) profissionais não nomeadas estavam exercendo dupla função: coordenando e executando ao mesmo tempo. Fato, que segundo estes profissionais acontece com frequência nos espaços sócio ocupacionais dos profissionais assistentes sociais. Uma das profissionais nomeada coordenadora exerce a dupla função: coordena e executa as atividades de um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

[...] eu não atuo como assistente social, eu sou coordenadora. (A1)

[...] eu não sei quando sou assistente social e quando sou coordenadora. Vou fazendo o que vai aparecendo. Às vezes dá até uma coisa ruim, por que não faço nada direito. As coisas se confundem muito, mas como sou efetiva e estou neste cargo vou fazendo assim. (A4).

É evidente na fala destas profissionais, além da precarização das relações de trabalho as quais o profissional esta sujeito, a presença da dicotomia entre ser coordenadora e

ser assistente social, como se uma fosse dissociada da outra. Parece dizer que o serviço social na perspectiva de sua gênese, esta limitado a fazer a execução final das políticas sociais e quando esta na posição de gestor terá que se travestir de uma roupagem que não lhe cabe, ou se é assistente social ou se é gestora. Para Montañó (2011) existe uma busca no Serviço Social pela especificidade da prática profissional, que de acordo com o autor erroneamente vinculada a uma perspectiva evolucionista e endogenista da profissão. Para este autor nesta perspectiva entende-se como específico do serviço social a prestação de serviços direcionados aos setores empobrecidos e carentes da população, também seria específica sua pesquisa social, a qual aparece como orientada para a ação, da mesma forma uma metodologia e objetivos específicos.

No entanto, uma das ilusões mais problemáticas sobre essas especificidades refere-se à suposta exclusividade dos tradicionais campos de intervenção profissional: saúde, trabalho, criança e adolescente, família. Pensa-se que uma profissão pode se constituir pela intervenção nas áreas onde atuava no momento em que foi criada. Fica evidenciado que as profissionais relacionam a identidade profissional ao atendimento direto das demandas dos usuários, como se a função de coordenação/gestão não fosse uma possibilidade de intervenção própria do Serviço Social.

Fica comprovado que o profissional assistente social ainda não sabe como lidar com as novas demandas sociais, bem como com os novos campos de trabalho para além dos tradicionais. Desta forma, as áreas tradicionais de intervenção são naturalizadas e permanecem, ao longo da história do serviço social, quase que invariáveis: nem se modificam estes campos tradicionais, nem se incorporam novas demandas sociais, novos objetos de intervenção profissional (MONTAÑO, 2011:195). Assim, o elemento que será discutido neste capítulo refere-se à gestão enquanto espaço de atuação do Serviço Social e aí implicará a problematização em ser ou não um campo específico do profissional assistente social. Na fala desta gestora a priori não seria.

A fala desta profissional nos traz ainda rudimentos importantes para a discussão do exercício profissional, em primeiro lugar a precarização das relações de trabalho no qual os profissionais do Serviço Social estão inseridos. No âmbito da

assistência social, além dos mesmos impactos do processo de ajuste macroestrutural que perpassa toda a sociedade brasileira, a situação de precarização do trabalho é agravada pela histórica desprofissionalização, voluntarismo, cultura de improviso, frágil presença do Estado, provisão e financiamento que marcou a história da assistência social no Brasil. Mesmo com a chegada do SUAS e sua proposta de gestão do trabalho, que é considerado um avanço, os modos de gerir e operar esta política no país carecem, ainda, de mudanças.

Montaño (2011) trata da questão do profissional assistente social enquanto funcionário público, haja vista ser o Estado o maior empregador desta mão de obra. Para este autor o serviço público tende a limitar e subordinar a liberdade do profissional, a rotinizar as suas funções e ainda burocratizar a sua prática profissional. Ele aponta que a questão do assistente social como funcionário público é considerada como um dos elementos que também colocam a profissão numa condição de subalternidade, pondera ainda as relações de hierarquia e [...] se converte via de regra, num servidor público, regido, como os demais, por normas burocráticas e subordinado hierarquicamente segundo estratos político-institucionais, não necessariamente técnico-políticos (MONTAÑO, 2011:105).

[...] todos os CRAS, CREAS e programas de acolhimento eram coordenados por Assistentes Sociais, só que não eram nomeadas coordenadoras, mas ao mesmo tempo coordenavam e executavam, exerciam duas funções e esse acúmulo de funções fez que com as colegas desistissem (A7).

Entretanto de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (2011) e com a Constituição Federal de 1988 é garantida a possibilidade de nomeação de servidores de carreira para cargos em comissão, desde que sejam destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. As diretrizes desta Norma reafirmam a profissionalização das funções de gestão e, nesse sentido, para as funções de coordenação devem ser priorizados servidores efetivos (BRASIL, 2011:35). Embora, o que presenciamos e esta materializada na fala da profissional, isso não acontece no cotidiano dos espaços: nem sempre profissionais efetivos são

nomeados a cargos de gestão e nem sempre ficam exclusivamente neste cargo, sem outras funções para além do que lhe cabe enquanto gestor.

4.3 FORMAÇÃO E EXERCÍCIO PROFISSIONAL

Dada à caracterização das profissionais entrevistadas, passamos a expor questões relativas à formação profissional. As profissionais foram questionadas acerca do processo da sua formação e que contribuições, dado os conhecimentos adquiridos, foram importantes e significativos para o seu exercício profissional enquanto gestoras municipais da política pública de assistência social.

[...] se não fosse o conhecimento da faculdade eu estaria perdida (...) a minha faculdade foi 03 anos e meio, mais ou menos isso, e era duas vezes por semana. Para ser coordenadora não fui preparada na faculdade, mas na assistência social, meu deus, tipo como proceder, a visão do que é assistência social, não é aquele assistencialismo, tu não tá dando, ajudando, todo esse conhecimento (...) a minha graduação me ajudou a ter esse conhecimento, não ver mais o coitadinho, a cesta básica, não, tu têm que dar instrumentos para ela sobreviver. A formação ajuda bastante, ajuda um monte, mas não específico para ser coordenadora, mas temos a visão da assistência. (A1)

[...] não me empolguei com o Serviço Social, com a parte teórica e tal e foi quando eu fui para o estágio, foi então na prática que eu comecei a entender. E, a questão do planejamento da faculdade foi importante, aulas de administração, fez toda a diferença de perceber o planejamento, por que a gente vai aprendendo a ver os detalhes. (A2)

[...] a formação não dá conta do que é atuar na gestão. Apesar de isto estar nas atribuições do Assistente Social. Não sabia o que era Proteção Social Básica, que serviços eram, como funcionavam. Desconhecia a política pública de assistência. (A3)

A formação não deu base nenhuma para a execução da minha atividade enquanto coordenadora. A academia fica muito na teoria e pouco na prática, ao menos na universidade que eu me formei. Minha especialização também não. (A4)

As falas denotam que a formação em nível de graduação não está ofertando subsídios o suficiente para a atuação na gestão pública, apenas uma profissional apontou uma disciplina do seu curso de graduação que contribuiu para o seu exercício profissional enquanto gestora. Deste modo, as profissionais apontam uma das lacunas na formação do profissional assistente social. A formação em serviço social é generalista, prevendo um [...] rigoroso trato teórico, histórico e metodológico da realidade social e do serviço social, que possibilite a compreensão dos problemas e desafios com os quais o profissional se defronta no universo da produção e reprodução da vida social (ABEPSS, 1999). Para além deste embasamento é necessário a aproximação com alguns espaços do exercício profissional, tomando sempre o cuidado para não cair em uma [...] fragmentação de conteúdos na organização curricular, evitando-se a dispersão e a pulverização de disciplinas e outros componentes curriculares (ABEPSS, 1999). De qualquer modo, é um elemento considerável para o debate da formação profissional.

Das sete profissionais entrevistadas apenas duas profissionais tiveram falas diferenciadas das acima citadas: [...] *a graduação contribuiu para o meu exercício profissional, o entendimento da sociedade, dos movimentos, das relações sociais, da superação do senso comum.* (A7). No entanto, podemos observar que a maioria das falas apresentam claramente a dissociação entre teoria e prática, que soa como mantra entre os profissionais, ou seja, na prática a teoria é outra. Para Montaño (2011) é fato notório, nos meios profissionais, como o assistente social tem feito e faz uma apologia do praticismo. Em geral ele tende a rejeitar a produção teórica na profissão se esta não partir da prática profissional¹⁵. Para ele,

¹⁵ Esta dicotomia entre teoria e prática não é objeto de estudo da pesquisa ora apresentada, entretanto cabe destacar a importância deste dado para o

isso é algo tão nocivo para a profissão e tão benéfico para a reprodução da lógica positivista.

[...] os autores do Serviço Social, como Zé Paulo Netto e lamamoto não traduzem o nosso cotidiano. Eles só tem a teoria e não a prática. (A5).

De acordo com autores Netto, Montaño e Vasconcellos que discutem esta dicotomia e sua razão de ser, estes acreditam que ela deriva da necessidade de encontrar a “especificidade” da profissão e, a partir daí, dividir as águas, demarcar claramente os espaços de cada profissão, nas palavras de Montaño (2011:161) não invadir para não ser invadido.

O assistente social de campo não tem o por que ser subalterno ao acadêmico; assim como o conhecimento situacional não menos importante que o teórico. Ele o é apenas quando se reproduz o divórcio positivista teoria-prática, e quando a forma de “resolvê-la” deriva na atribuição de uma suposta “teoria própria” do Serviço Social, considerando esta como a sistematização e o diagnóstico da sua prática imediata. (MONTAÑO, 2011:22).

Para Vasconcelos (1995) um serviço social que se pretenda articulado aos interesses e às necessidades da população necessita [...] enfrentar a dicotomia entre teoria e prática que perpassa a formação profissional e que impõe o rompimento com a divisão de trabalho tradicional na profissão, onde num determinado espaço se pensa e se forma e no outro, se faz. Para esta autora a unidade dialética entre teoria e prática não vai ser obtida no serviço social apenas a partir das referências teórico-metodológicas, mas tendo como base a qualidade das conexões entre profissionais – assistentes sociais, pesquisadores, docentes e assessores/consultores – estabelecem com a realidade objeto do exercício profissional, que de acordo com ela perpassa pela relação consciente entre

exercício profissional, as falas evidenciam a clara necessidade de aprofundamento desta questão.

pensamento e ação, determinada pelo resgate da unidade academia/meio profissional a partir de uma relação sistemática, projetada e permanente.

As falas expressam ainda o caráter de subalternidade que a profissão carrega desde sua gênese e que tenta romper com a lógica do seu passado, lógica que caracteriza o serviço social como uma profissão vinculada à execução terminal das políticas sociais que nutrem e objetivam a legitimação da ordem capitalista (MONTAÑO, 2011). Para este mesmo autor quatro são os elementos considerados substantivos para entender a subalternidade da profissão, quais sejam: a questão de gênero, o empobrecimento do estudante/profissional, a condição de funcionário público e a conceituação do Serviço Social como tecnologia e sua relação com as ciências sociais (MONTAÑO, 2011:98).

Entretanto, percebendo e analisando os caminhos da história das profissões ligadas ao social, estas sempre foram consideradas menos importantes na esfera do capital, elas surgem para manutenção da ordem capitalista.

[...] se estabelecem dimensões diversas na estruturação do quadro administrativo brasileiro. Por um lado, estrutura-se a distinção entre “áreas nobres” (Fazenda, Forças Armadas, Itamaraty e Banco do Brasil, Banco Central...) e “áreas subalternas” (principalmente as vinculadas à área social), onde as condições de trabalho, a estrutura burocrática profissional e os salários se distinguem de acordo com o *status* da área. Por outro lado, estabelece-se uma distinção entre “altos escalões da burocracia”, organizados com base no mérito, especialização e impessoalidade e os “escalões inferiores”, organizados por uma frágil burocratização combinada com a lógica tradicional-patrimonialista efetivada através do clientelismo (MARTINS, 1997).

Para Montañó (2011:108) a questão da subalternidade da profissão é algo que poderá ser superado, haja vista, que [...] a subordinação do assistente social é um fenômeno histórico e não

natural. Portanto, assim como é construída, também poderá ser destruída.

[...] a nossa profissão é subalterna, temos que brigar o tempo todo e sempre provar por A+B o que o Assistente Social faz, o que nos cabe, isso cansa. (A5)

Ainda nesta perspectiva da teoria *versus* prática, é importante destacar que na maioria das falas das gestoras, o que esta dando sustentação teórica para as ações a serem realizadas são os materiais produzidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. São inúmeros materiais produzidos e que são distribuídos aos municípios anualmente, quais sejam: Cadernos de Orientações Técnicas sobre o CRAS, CREAS, Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, Pessoas em Situação de Rua, Centros Pop, entre outros. Estes materiais de acordo com o MDS são para instrumentalizar as ações da política de assistência social, entendidos enquanto orientações técnicas.

[...] as cartilhas do MDS que nós dá base para a nossa ação. (A1).

[...] os documentos do MDS são um avanço teórico, documentado, é uma referência, para a nossa atuação, é a nossa bíblia. (A4).

[...] quando entra um profissional, eu faço um kit dos materiais do MDS (tipificação, NOB, PNAS, Cadernos do CRAS) e digo leiam, esta tudo aqui. Enquanto gestora eu utilizo todos os materiais do MDS, mas é muita produção nova, quando nos acostumamos com um, o MDS vai lá e muda tudo. (A5).

Guerra (2005) argumenta que existe uma tendência instrumentalista do serviço social e que tem sido predominante na profissão em detrimento do conhecimento sobre o porquê-fazer. Estas falas denotam que muitas vezes, privilegia-se o saber-fazer em detrimento da totalidade que compõe o profissional de serviço social. Acreditamos que o exercício profissional não pode ser descolado de uma reflexão crítica

aliada ao projeto ético-político da categoria. Como parte integrante do processo de formação está à adoção de determinado referencial teórico, sendo este componente fundamental neste processo, pois possibilita uma leitura da realidade, uma tomada de posição e a construção de uma visão de mundo.

Portanto, os materiais produzidos pelo órgão que faz a gestão da Política Nacional de Assistência Social deverão ser entendidos enquanto orientador, haja vista que eles não dão conta das especificidades locais. Consideramos ainda que cabe questionar qual referencial teórico pauta as construções destes materiais, algo que poderá e deverá ser problematizado pelos profissionais. Acredita-se e aposta-se que o assistente social por ter visão da totalidade social consegue perceber o movimento dialético e os diferentes projetos societários que envolvem o setor público, deste modo com todo seu aporte pode criar diferentes formas de articulação, inclusive para promover a participação da população, e neste caminho encontrar profissionais que estejam na mesma sintonia de atuação que ele.

[...] as orientações do MDS, devem ser vistas como orientações e não como cartilha aplicável, cada lugar tem sua especificidade. (A3).

De acordo com pesquisa realizada em Santa Catarina sobre o Desenho da Proteção Social Básica no Estado de Santa Catarina (PAIVA, 2012), é presente, assim como o foi na fala das gestoras ora pesquisadas, o uso dos materiais produzidos pelo MDS enquanto referencial teórico, ainda que haja incompreensões acerca destes:

Ao dialogar com os trabalhadores dos CRAS há registros que expressam que os documentos que regulam a política são disciplinadamente apreendidos e disseminados como norteadores das ações desenvolvidas nos equipamentos. Tal previsão normativa é apontada como avanço da política, ao conferir-lhe maior unidade e solidez ao desenvolvimento de ações previstas. Ademais, ao reconhecer a relevância de tais documentos, há por parte

dos trabalhadores um declarado esforço para materialização de tal base regulatória (PAIVA, 2012:53).

No serviço social existe uma busca por “receitas” de como fazer e o que fazer como frisa Vasconcellos (1995). Para Santos; Guerra; Backx (2012) é preciso e é urgente a necessidade de qualificação da intervenção para além do simples manejo dos instrumentos e técnicas que usualmente o assistente social emprega em seu trabalho, bem como do domínio dos instrumentos e normas que hoje determinados setores da política social exigem dos diversos profissionais que operacionalizam nos mais diferentes serviços.

A positivação de uma política pública exige a base normativa como ponto de partida forte, a qual se constitui como um dos importantes instrumentos para sua materialização. Com o propósito de desencadear o processo de reestruturação da política de assistência social na direção da consolidação de um sistema único, ao longo dos últimos anos a regulação dessa política ganha, portanto, novos contornos. Essas normas, articuladas a uma base conceitual, ambicionam promover um encadeamento, de forma a estruturar tanto a gestão, como a execução dos diferentes níveis de proteção que a política prevê (PAIVA, 2012:52).

No ano de 2007 o Conselho Federal de Serviço Social e o Conselho Federal de Psicologia construíram uma Cartilha que trouxe elementos importantes sobre a atuação do Assistente Social na Política de Assistência Social. Para citar alguns elementos a Cartilha diz que para atuar na política de Assistência Social o profissional Assistente Social deve afastar-se das abordagens tradicionais funcionalistas e pragmáticas, que reforçam as práticas conservadoras que tratam as situações sociais como problemas pessoais que devem ser resolvidos individualmente. O reconhecimento da questão social como objeto de intervenção profissional (conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares da ABEPSS), demanda uma atuação

profissional em uma perspectiva totalizante, baseada na identificação dos determinantes socioeconômicos e culturais das desigualdades sociais.

Mais uma vez denota-se a importância de se discutir a formação profissional e sua relação com o exercício profissional. De acordo com Vasconcellos (1995:122) não há projeto de formação que tenha sustentação, sem enfrentar a questão do fazer profissional, assim como não é possível um projeto de profissão sem o enfrentamento da relação teoria e prática.

Ainda no sentido da formação profissional, há outra pauta a ser discutida: a incidência de cursos de educação à distância e a discussão situa-se na preocupação da qualidade da formação dos futuros assistentes sociais. Pois os profissionais que se graduam nesta modalidade não encontram condições necessárias para uma formação de acordo com as Diretrizes Curriculares da ABEPSS e tampouco com as do Ministério da Educação – MEC, conforme relatório já apresentado por alguns CRESS¹⁶.

[...] sou formada em assistência social. O convite para atuar na gestão veio da primeira dama e ela sabia que eu era formada em Assistência Social à distância, ela também é. Não tinha condições de estar estudando, aí para mim foi uma boa, era duas vezes por semana, eu casada, com filhos (...) mas houve essa barreira, do CRESS contra, foi difícil fazer o estágio, sofri preconceito, até pensei em desistir, mas fui até o final. (A1)

Montaño (2011) ao problematizar os elementos que constituem a subalternidade da profissão trará a tona à questão do empobrecimento do estudante/profissional de Serviço Social. Para ele não há juízo de valor nisto, mas é preciso observar que este fato está claramente vinculado a um aspecto de segregação socioeconômica, política e cultural da profissão.

Estes novos estratos universitários terão uma margem significativamente maior de dificuldades que os outros mais abastados para concluir seus estudos e se inserir no

¹⁶ Para maiores esclarecimentos a esse respeito consultar Gomes (2010).

mercado de trabalho segundo suas expectativas. Especialmente nas profissões onde a maioria dos seus estudantes provém de classes sociais baixas e médias, a profissão como um todo terá maiores probabilidades de ser estigmatizada como “uma profissão de pobres”. No caso do Serviço Social: “uma profissão de pobres, para pobres” (MONTAÑO, 2011:103).

Ligada a estes fatores estão às condições particulares de assalariamento dos assistentes sociais [...] sendo em geral seu salário (e muitas vezes seu único meio de sustento) extremamente limitado (MONTAÑO, 2011:104).

[...] é que o voluntarismo de mulheres que não precisam do seu salário para manter seus padrões de vida é substituído por trabalhadores(as) com uma profissão determinada, com uma relação de emprego e um salário, necessário para este novo perfil de profissionais (MONTAÑO, 2011:103-104).

No que tange ao exercício profissional, as profissionais relataram como foi à inserção no campo da assistência social. Sendo que em sua grande maioria foram se inserindo em espaços que

[...] peguei no Conselho Tutelar, aí eu entrei no Conselho Tutelar e não sabia nada, nem o que era o ECA e quando entrei sentia necessidade de estudar, e aí comecei a fazer curso e aí conheci a assistência social, aí eu disse: é essa área que eu quero atuar, foi através do conselho, aí surgiu a faculdade à distância e para mim na época era bom. (A1).

[...] apareciam, estava precisando trabalhar, ansiosa para a prática profissional, então fui para onde tinha vaga, fui atuar com dependência química. (A2).

Foi recorrente na fala das profissionais a busca por concursos públicos, pela efetivação e estabilidade de emprego.

[...] o Estado constitui-se a fonte privilegiada de emprego do assistente social. Este profissional é recrutado para ocupar postos tanto nas instituições de saúde pública, naquelas que tratam da criança, em juizados, e centros educacionais públicos, nas dependências do Ministério do Trabalho, nas prefeituras (MONTAÑO, 2011: 105).

É importante frisar, ainda que pareça óbvio, que com a implantação do SUAS através da gestão do trabalho, ganhou-se a centralidade a discussão do trabalho especializado, com vínculo efetivo, suas garantias em termos salariais, de capacitação permanente de autonomia em oposição à dinâmica partidária que impregna a máquina pública e de precarização de vínculos, por meio de terceirizações, contratos temporários e voluntários absolutamente fora do campo democrático constitucional. Algo que não coíbe na sua totalidade o legado clientelista e de um primeiro damismo que permeia a assistência social. Entretanto a proposta da gestão de trabalho no SUAS começa a dar passos para que se profissionalize os espaços da gestão pública.

A gestão de trabalho no SUAS abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação de desempenho, adequação de perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistema de informação e planos de carreiras, cargos e salários, entre outros aspectos (BRASIL, 2011:101).

No quesito primeiro damismo os dados do “Álbum de Fotografia da Gestão da Assistência Social”, apresentados na V Conferência Nacional de Assistência Social, revelou que mais de 40% dos municípios brasileiros ainda têm primeiras damas na gestão da política de assistência social, muitas delas presidindo também os conselhos de assistência social (BRASIL, 2008).

[...] a primeira dama daqui do município também é formada pelo ensino à distância e aí ela sabe o que passamos. Acho muito bom que a primeira dama seja formada em assistência social, pelo conhecimento, mas acaba misturando a política (...) colocaram uma secretária que não entende nada de assistência social, mas é política né, na verdade a primeira dama que comandava tudo. (A1).

[...] enquanto gestão às vezes me sinto sozinha, a compreensão de gestor, diretor que são cargos políticos dificultam, pois falta a compressão da política de assistência social. Os cargos de coordenação deveriam ser compostos por profissionais de carreira. (A7)

De acordo com Yazbek (2008:81):

*[...] significa que, apesar dos inegáveis avanços, permanecem na Assistência Social brasileira, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro *damistas* e *patrimonialistas*. Décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e especialmente da Assistência Social aos mais pobres em nossa sociedade (YAZBEK, 2008:81).*

Neste contexto é relevante tomar como referência a Resolução do CNAS17/2011, que ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS. Segundo a referida Resolução:

São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais: Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta Ocupacional e Musicoterapeuta (Art. 2 §3º).

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas para autores como Couto; Yazbek;

Raichelis (2012:79-80) assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de *não-política*, que é sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompem com a subalternidade que faz parte da história do campo social.

É preciso investir na construção da identidade do trabalhador da assistência social, com vista a consolidar um perfil técnico voltado para o interesse público de garantia dos direitos sociais, e compromissos com as relações democráticas na concepção e implementação da política de proteção social não contributiva. Só nesta direção constituir-se-á quadros capazes de efetivar um trabalho técnico-político capaz de romper com a subalternidade histórica na área da assistência social (BRASIL, 2008:37).

Portanto, é possível afirmar que quanto mais qualificados os trabalhadores sociais estiverem, menos sujeitos a manipulação e preparados para enfrentar os jogos de pressão política e de cooptação dos espaços institucionais, conferindo qualidade e consistência teórica, técnica e política ao trabalho realizado (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012).

4.4 COMPREENSÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS E POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

As profissionais foram questionadas sobre a compreensão que possuem acerca da Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social. As falas foram unânimes quanto à concepção que tanto o SUAS como a PNAS trabalha na desvinculação e no rompimento com as práticas assistencialistas e clientelistas e deste modo promoverá, assim como esta em seus eixos estruturantes, o protagonismo dos usuários, a participação popular, o direito social, a proteção social.

O SUAS me remete ao SUS, mas temos que caminhar muito. A política nacional de assistência social é a organização dos serviços. O SUAS promove a gestão do cuidado. Desconstrução de olhares assistencialistas e tuteladores. O SUAS e a PNAS pensam na superação. (A2)

Houve transformações no país após o SUAS. O SUAS veio para reorganizar a assistência social, para trabalhar de forma organizada os serviços da assistência social. Ele tira o caráter assistencialista da PNAS e a população também está tendo esta visão. (A3)

O SUAS vem para barrar o assistencialismo, clientelismo. A PNAS visa a promoção do ser humano. O que falta é a compreensão por parte dos profissionais. O SUAS inova quando trata a assistência social enquanto política pública de direito e não de favor. (A5)

Cabe destacar e isto poderá ser ponto para uma futura pesquisa, analisar se de fato no cotidiano da profissão, no direcionamento das ações realizadas e no processo de gestão que o profissional está coordenando, se existe materialidade dos objetivos e eixos estruturantes do SUAS e da PNAS. Nesta pesquisa conseguimos identificar alguns pontos relevantes para esta discussão.

No decorrer das entrevistas, pude perceber certa dificuldade das profissionais em traduzir o que significa e qual a razão de existir um Sistema Único de Assistência Social e a sua ligação com a Política Nacional de Assistência Social. A fala de uma das entrevistadas deixa clara essa dificuldade:

[...] O SUAS é política de Assistência Social não contributiva e de quem dela necessitar e a PNAS seria a mesma coisa, mais ou menos isso. Temos que cuidar das pessoas (A1).

Deste modo é possível afirmar que mesmo havendo o reconhecimento dos avanços da PNAS e do SUAS, as falas reafirmam o que muitas pesquisas sobre a política de assistência social já dizem: o quanto esta presente ainda traços de uma

cultura patrimonialista e paternalista desta política. Para Mestriner (2001), essa histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai permear a tessitura básica da assistência social em nosso país, que continuamente repõe as tradições clientelistas e assistencialistas seculares.

A PNAS/2004 vai explicitar as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, onde são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos Intergestores e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartites e Bipartites – CIT e CIBs). A PNAS seguiu-se processo de construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social aprovado em julho de 2005 pelo CNAS (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012).

O Suas está voltado à articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério da universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012:60).

A Política Nacional de Assistência Social indica os eixos estruturantes para a sua operacionalização: concepção, territorialidade, financiamento, controle social, monitoramento e avaliação e recursos humanos, enquanto o Sistema Único de Assistência Social estabelece em suas diretrizes a descentralização político-administrativa desta política pública, o atendimento a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e a participação na comunidade (BRASIL:2005).

Portanto, o Suas é uma realidade em movimento e como tal deve ser entendido e compreendido enquanto processo de construção no cotidiano, no dia a dia pelos trabalhadores, gestores e usuários. Neste sentido requisita-se dos profissionais um posicionamento político emancipatório que ultrapasse os limites próprios das políticas sociais. Deste modo deverá ser revistado e questionado sempre. O Suas não pode ser considerado bloco homogêneo, ele é espaço político, de decisão e acima de tudo espaço de disputa. Para Vieira (2004:59) [...] sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto.

A Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS, introduz mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área (Yazbek, 2008). Mais uma vez fica clara e evidente a importância dada ao gestor público enquanto eixo estruturante na consolidação da política e efetivação do sistema.

Na condução do SUAS, o agente público desempenha um papel estratégico, sendo o principal responsável pelas funções de execução, articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços desenvolvidos em consonância com sistema nacional unificado de gestão. A valorização do gestor pública com a implantação do SUAS, em todo território nacional, está pautada no pressuposto de que a assistência social é política pública de Estado e de direito de cidadania (YAZBEK, 2008:104).

Para Couto (2009:213) é demasiado importante o amplo conhecimento da LOAS, da PNAS/2004 e da NOB/Suas, fundamental para o processo de gestão. É preciso dizer que a busca por estes conhecimentos não devem ser um fim em si mesmo, mas são essenciais para imprimir novos direcionamentos e organizar equipamentos, pois, conforme o CFESS (2009:28) o conhecimento da legislação social é pré-requisito para o exercício do trabalho. Mas, sobretudo

necessitamos como nos diz lamamoto (2007), de outros conhecimentos para o exercício do nosso trabalho, quais sejam: das condições de vida e de trabalho dos sujeitos; teórico-metodológicos; ético-políticos; técnico-operativos; para realizar diagnósticos socioeconômicos de municípios; para leitura de análise dos orçamentos públicos.

Cabe evidenciar, que as compreensões acerca do Suas e da PNAS foram diferenciadas, as apropriações das diretrizes e objetivos também. Deste modo, ressalta-se a importância de efetivas mudanças na cultura política de gestão da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, haja vista que na materialização destes, encontramos propostas de intervenção democráticas, progressistas, ao mesmo tempo em que se encontram na contramão deste processo ações de caráter conservador, assistencialista e patrimonialista.

[...] quando se cria vício, não se cria autonomia. O usuário acha que receber uma cesta básica é um direito e quer sempre receber. Eu trabalhei em um município em que para receber para uma Cesta Básica, deveriam dar uma contrapartida á prefeitura municipal, então tinham que limpar os lotes da prefeitura, dos espaços públicos, das praças, no cemitério, esses lugares, mas por não ter um projeto com critérios específicos, criou-se vícios e quando se cria vícios não se cria autonomia. (A2)

Para Yazbek (1993:41) nestas práticas observa-se a ausência do reconhecimento de direitos, tratando-se de um padrão arcaico de relações que fragmentam e desorganiza os usuários de uma política pública ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Ademais, as práticas clientelistas personalizam as relações com os sujeitos, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida.

De acordo com Filho (2013) pensar uma gestão pública democrática é negar um processo de gestão conservadora, bem como de seus aspectos antidemocráticos tais como:

[...] burocratizador, reiterativo e ideológico e conservação da sua dimensão racional-legal, num movimento de superação desses aspectos para construção de uma sociedade fundada num patamar mais elevado de sociabilidade, ancorado numa perspectiva de emancipação humana (FILHO, 2012:226).

Conforme já citado, em contrapartida de mãos dadas com as diretrizes, parâmetros e objetivos tanto da PNAS e do SUAS, temos gestores com olhares diferenciados e que problematizam o seu exercício profissional, ampliando os horizontes e percebendo a clara necessidade de expansão e reconhecimento desta política.

De fato e de direito o que é a Assistência Social? Ter clareza do que faz esta política, para que assim possamos dizer pra que ela veio. (...) há muito o que se avançar, principalmente na gestão. (A5)

Neste sentido a compreensão da política de assistência social, na perspectiva do Suas, esta diretamente associada a necessidade de superação da cultura do clientelismo e assistencialismo. Movimento para alguns autores como COUTO; YAZBEK (2012), considerado tenso, gradual e continuado, tendo em vista, que nos encontramos num momento em que as novas normatizações, diretrizes e eixos estruturantes do SUAS estão sendo implementados concomitantemente a continuidade de práticas já existentes, seria o novo proposto em contraposição ao velho existente.

4.5 QUEM SÃO OS(AS) USUÁRIOS(AS) DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004) os usuários da política de assistência social são cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências;

exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL:2005).

A PNAS/2004 ampliou o conceito de usuário da assistência social, pois incorporou para além dos sujeitos históricos tradicionais desta política, ou seja, a população pobre considerada “inapta para o trabalho” que depende diretamente dos serviços sociais públicos, ampliando para os grupos crescentes de desempregados, subempregados e precarizados nos seus vínculos laborais, que, embora “aptos para o trabalho”, são expulsos do mercado formal de trabalho, cada dia mais competitivo e reduzido (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2012:68-69).

Neste sentido, as profissionais que integraram a pesquisa em tela, também foram questionadas sobre, a partir da sua compreensão, quem são os usuários da política de assistência social e como se dá a relação com estes.

São todas as crianças, adultos, mulheres, homens, idosos que têm alguma necessidade, alguma necessidade para se desenvolver tanto financeiramente, socialmente (...) necessitam de alguma coisa, tanto de orientação, de financeiro, de saúde, que necessitem desta orientação da assistência social, deste trabalho para estar inserindo a pessoa na sociedade. (A1)

[...] para mim, são as famílias que tem um certo número de filhos, de 3 a 4 filhos, dada a especificidade de cada cidade. E a minha relação com eles, eu acho que eles me acham meio chata, mas eu acho que é pela questão dos limites [...](A2)

[...] são pessoas que tiveram pouco acesso aos bens de consumo e as diversas políticas públicas. As que não tiveram oportunidade iguais. (A3)

As falas explicitam as ambiguidades e as contradições, ao mesmo tempo em que as mesmas profissionais tratam da superação do assistencialismo e do clientelismo ao falar do Suas e da PNAS, a visão que se tem da população atendida pela Assistência Social não materializa isto, pelo contrário evidencia os ranços históricos, onde os usuários são vistos ainda enquanto indivíduos necessitados e dependentes de ajuda. Entende-se que seja fundamental às profissionais aprofundarem o conhecimento sobre as classes subalternas, sendo necessário conhecer suas formas de organização, resistência, vivência.

Os assistentes sociais nem sempre têm o conhecimento das classes com as quais trabalham. As condições objetivas de trabalho nem sempre permitem acender-se a este conhecimento, já que para aprofundar sobre condições de vida, projetos de vida, modos de vida, enfim sobre a cultura, implica trabalhar com uma perspectiva que ultrapasse o imediato, o “tratamento de emergência” (EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2012:111).

Para Guerra (2012) o imediatismo é elemento constitutivo do cotidiano, que acaba por negar a apreensão das mediações. Para esta autora o cotidiano do assistente social é cheio de requisições de cumprimento de normas, orientações, regulamentos ou decisões de superiores o que implica em respostas imediatas. Portanto, coloca-se como desafio para a categoria profissional a realização da crítica aos fundamentos da cotidianidade, mas para isso é preciso reconhecer esses fundamentos para poder ultrapassá-los. Os componentes do projeto profissional: técnicos, teóricos metodológicos, éticos e políticos qualificam e diferenciam a prática profissional daquelas realizadas por leigos, tornando deste modo o exercício profissional consciente para os seus agentes (GUERRA, 2012).

Os profissionais assistentes sociais efetivam e garantem direitos em seu cotidiano profissional. Cotidiano este que paralisa as ações profissionais, promovendo um imediatismo profissional, próprios e positivos para a manutenção do capital. Para Pontes (2010)[...] na vida cotidiana somente é possível

ultrapassar o nível da singularidade, articulando-a tanto à dimensão de universalidade quanto à de particularidade.

[...] o estudo da vida cotidiana é fundamental para a compreensão do Serviço Social no seu “fazer-se” assim como para a compreensão das classes subalternas – principais sujeitos a quem o Assistente Social destina o seu exercício profissional. [...] a sociabilidade humana se constrói na vida cotidiana dos sujeitos, espaço privilegiado da inserção do Assistente Social. [...] de forma sintética, poderíamos afirmar que é a vida cotidiana¹⁷ o âmbito privilegiado da produção e reprodução da vida social (PONTES, 2010)

A concepção presente no projeto ético-político profissional do Serviço Social brasileiro articula direitos amplos, universais e equânimes, orientados pela perspectiva de superação das desigualdades sociais e pela igualdade de condições e não apenas pela instituição da parca, insuficiente e abstrata igualdade de oportunidades, que constitui a fonte do pensamento liberal (CFESS, 2009).

É possível afirmar que a PNAS e o Suas ampliam quem são os usuários da política, na perspectiva de superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (o idoso, o adolescente, a população em situação de rua, etc.) (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2012:62). Para estas mesmas autoras evidenciam-se neste conceito ampliado, condições de pobreza associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, relacionadas a dificuldades materiais, culturais e relacionais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias. Entretanto, apontam que neste conjunto de necessidade há a ausência da condição de classe, que, de acordo com estas está na gênese da experiência da pobreza, da exclusão e da subalternidade que marca a vida dos usuários da assistência social.

¹⁷ Conforme Heller (1986,1985), Lefevbre (1984), Kosik (1967).

[...] é preciso situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na teia constitutiva das relações sociais que caracterizam a sociedade capitalista contemporânea (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2012:63).

A Política Nacional de Assistência Social objetiva a desvinculação do atendimento individual, tão presente na história da profissão, e desenha um conjunto de diretrizes que o tempo todo busca o fortalecimento de vínculos sociais, comunitários e familiares. É pensar o sujeito na sua particularidade, singularidade, mas também enquanto sujeito integrante de um todo. Caso contrário, a profissão estará caminhando para o lado oposto e buscando se aliar ao legado histórico que individualiza os “problemas sociais”, culpabilizando os indivíduos por sua situação de pobreza.

De acordo com o CFESS (2009) é preciso que o Serviço Social se aproprie de algumas dimensões imprescindíveis no seu exercício profissional no âmbito da política de assistência social:

Uma dimensão que engloba as abordagens individuais, familiares ou grupais na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos. Essa dimensão não deve se orientar pelo atendimento psicoterapêutico a indivíduos e famílias (próprio da Psicologia), mas sim à potencialização da orientação social com vistas à ampliação do acesso dos indivíduos e da coletividade aos direitos sociais; (CFESS, 2009:18).

A família ganha centralidade nesta política e são vistas como grande potencial de inovação. Ao incorporar o princípio da matricialidade sociofamiliar, a NOB/Suas/2005 resgata “a família como núcleo básico social de acolhida, convívio e autonomia, sustentabilidade e protagonismo social”. Preconiza que “não existe família enquanto modelo idealizado e sim famílias

resultantes de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessas famílias”.

[...] a família é foco do atendimento no SUAS, os trabalhos, as ações devem ser voltadas para as famílias. (A6)

[...] com o SUAS a família torna-se eixo central de toda e qualquer ação da assistência social. O nosso olhar teve que ampliar para além do indivíduo. (A7)

Para algumas gestoras a família será o foco das ações a serem desenvolvidas nos programas, projetos e serviços da assistência social. Observando que enquanto elemento principal, a perspectiva deste atendimento é romper com a lógica segmentada da política social brasileira, na qual se realiza o atendimento específico para cada segmento, como já citado: criança, adolescente, idoso, mulher e assim por diante.

A família, como compreensão condensada dos reflexos da desigualdade brasileira, é pensada como núcleo de resistência e produto de uma realidade dura (...) atenção especial devem ter os gestores ao tratarem dessa centralidade, uma vez que, pode-se cair na armadilha de transferir o viés individualista, centrado no sujeito, para um viés grupal, transferindo para a família a culpabilização da situação que se encontra (COUTO, 2009:208).

Historicamente os profissionais assistentes sociais são reconhecidos como profissionais que trabalham com famílias, trabalho desafiador, no sentido de superar ações que reproduzam a responsabilização das famílias e dos indivíduos, discurso próprio do sistema capitalista. Para Yazbek (2008:128) um dos grandes desafios para a implementação do Suas esta em [...] atribuir centralidade aos usuários da assistência social. Considero que pouco conhecemos e respeitamos esses usuários, temos dificuldades em trabalhar com eles numa direção social emancipatória, não apenas do ponto de vista individual,

mas coletivo, sendo necessário o desenvolvimento de novos desenhos para trabalhar com famílias.

[...] tenho uma relação indireta com os usuários, na organização dos atendimentos. O que eu sempre peço é respeito ao usuário. Eu procuro visitar os grupos que estão aqui, para conhecer, saber quem está sendo atendido aqui, procuro me aproximar, não faço atendimento direto, acolho, mas encaminho para a equipe técnica. (A7)

Portanto, todas as ações no âmbito do SUAS devem ser orientadas no sentido de promover a inclusão dos grupos familiares, dada e reconhecida suas especificidades, e, neste sentido vários são os instrumentos que possibilitam e estimulam a participação. Mas, é preciso que equipes técnicas, trabalhadores sociais e gestores estejam sintonizados com as demandas da população atendida. O reconhecimento do público a ser atendido, precede do conhecimento da realidade que esta população pisa, imprescindível para o exercício profissional. A apreensão da dinâmica da realidade contribui para que haja coerência entre os instrumentos utilizados e a determinações assumidas pela questão social nos diferentes espaços (EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2012).

4.6 OS INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELAS PROFISSIONAIS ASSISTENTE SOCIAIS GESTORAS

Debater a dimensão técnico-operativa da profissão implica debater a questão dos instrumentais e técnicas utilizadas pelas profissionais assistentes sociais no seu exercício profissional. Neste sentido, [...] discutir tanto o instrumental técnico operativo em particular como a dimensão técnico-operativa como um todo, implica discutir o trabalho profissional como resultado daquela totalidade (SANTOS; FILHO; BACKX, 2012:17). Deste modo, primeiramente é importante definir o que são instrumentais no âmbito do Serviço Social e mais precisamente os vinculados à gestão.

Portanto, iremos nos apropriar do conceito utilizado por Trindade (2012) instrumentos de caráter administrativos organizacional que a autora define como àqueles utilizados na articulação inter e intra-institucional e na organização e gestão

dos serviços. Frisamos que este debate não percebe os instrumentos como um arsenal padronizado e aplicável, mas são compreendidos no processo histórico e teórico e que permeia o exercício profissional.

Para Trindade (2012) na gestão os instrumentos mais utilizados são: planos, programas, projetos, planilhas, relatórios, mapas, organogramas, documentação oficial, além da utilização de recursos tecnológicos. Os profissionais participam da elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social, Planos Plurianuais, da organização dos serviços, gestão do trabalho, coordenação de equipes técnicas, planejamentos, avaliação, ou seja, pensa o todo do serviço, programa ou projeto por ele coordenado. “Assim, podemos perceber como essa demanda pela organização e gestão de serviços tem se colocado com muita intensidade entre as práticas de Serviço Social nas políticas sociais reestruturadas e descentralizadas” (TRINDADE, 2012:94).

Buscando desvendar quais são os instrumentais utilizados pelas profissionais na gestão municipal da política pública de assistência social, suscitamos o debate com as assistentes sociais gestoras sobre os instrumentos utilizados no seu exercício profissional.

Os formulários de atendimento, o censo Suas¹⁸ as Reuniões, os relatórios quantitativos, para mim isso é instrumento, ao menos é isso que utilizo como gestora. (A1)

Os projetos, as fichas de atendimento, o caderno de recados, o planejamento também, esses são os instrumentos do meu trabalho. (A2)

¹⁸O Censo Suas é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias municipais e conselhos de assistência social dos estados e municípios. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e foi regulamentado através do Decreto n.º 7.334 de 19 de outubro de 2010. Maiores informações: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/vigilancia-social/vigilancia-sobre-padroes-de-servicos-censo-suas/censo-suas-institucional>

Olha eu acho que as reuniões com os trabalhadores e gestores são instrumentais, não sei te definir muito bem.
(A3)

[...] às vezes eu faço visita domiciliar. (A5)

[...] instrumentais utilizados, confuso isso, mas eu acho que posso considerar os orçamentos, a Lei de Diretrizes Orçamentária, essas coisas. (A6)

As falas denotam a dificuldade de apreensão por parte das profissionais de quais seriam os instrumentos utilizados no seu exercício profissional enquanto gestoras municipais. A confusão gira em torno da definição do que são instrumentos, procedimentos e ações, principalmente àqueles vinculados a gestão dos serviços. De acordo com Predes (2012) o instrumento é considerado elemento potencializador da ação, como o conjunto de recursos que permitem a operacionalização da ação profissional, enquanto a técnica esta associada à habilidade no uso desse instrumento, como uma qualidade atribuída aos instrumentos. Ao serem questionadas sobre os instrumentos utilizados no âmbito da gestão, a maioria das profissionais não soube definir exatamente quais instrumentos utilizava e muitas vezes vinculava aos de cunho de atendimento mais individual.

É preciso problematizar o papel do gestor, qual sua verdadeira função e quais ações e instrumentos utiliza-se no seu exercício profissional. A utilização de ferramentas gerenciais e de profissionalização no trato da assistência social exigirá um novo perfil de profissional, e sua qualificação deverá ser permanente (...) importa romper com a lógica voluntarista e de senso comum que tem alocado recursos humanos dos serviços socioassistenciais (COUTO, 2009:216).

As profissionais foram indagadas ainda sobre as ações que estas desenvolvem no âmbito da gestão:

[...] compra de mercadorias, organização das folhas pontos, organização do espaço, projetos e planejamentos.
(A2)

Verifico o que é preciso ter no CRAS: material, compras, profissionais, equipamentos. Demandas dos profissionais, reuniões com a equipe e com a secretária. (A4)

[...] administrativo (recursos humanos, compras, orçamento, planos, contas). Questões mais burocráticas. Incentivo a participação dos trabalhadores em seminários, cursos, palestras. Esclarecimentos aos conselhos de direito sobre o que é a política de assistência social e também para o Conselho Tutelar. (A5)

É possível afirmar diante das falas das gestoras, a confusão e tensão existente entre instrumentos, procedimentos, ações, técnicas e estratégias tão comuns à profissão. Fica evidente também, a ausência de instrumentos de cunho mais coletivos ou próprios da gestão. A profissão de Serviço Social de acordo com seu projeto ético político hegemônico, assume o compromisso com a defesa intransigente dos direitos humanos, com a ampliação da cidadania, com a qualidade dos serviços prestados, com a luta em favor da equidade e da justiça social. Compromissos estes que devem ser materializados no cotidiano e nas atividades desenvolvidas pela profissão, que só serão possíveis com o espaço de participação e avaliação da população sobre os serviços prestados. Sendo assim os profissionais necessitam privilegiar a utilização de instrumentos de caráter democrático, coletivo, menos burocrático, sempre alinhados com a realidade que intervém (EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2012).

Uma dimensão de gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços a indivíduos, famílias, grupos e coletividade, na perspectiva de fortalecimento da gestão democrática e participativa capaz de produzir, intersetorial e interdisciplinarmente, propostas que viabilizem e potencializem a gestão em favor dos(as) cidadãos(ãs); (CFESS, 2009:19).

Importa dizer que é preciso aprofundar este debate na categoria, haja vista a importância dada a gestão no processo de

implementação do Suas, sendo este sistema de parâmetros e diretrizes pautados na construção coletiva e consolidação e reconhecimento da política de assistência social enquanto direito. Corroborando a necessidade de apreensão por parte dos profissionais de instrumentos de gestão, os já fornecidos pela profissão, bem como os próprios da organicidade do sistema.

Para o Conselho Federal de Serviço Social (2009) temos todas as competências teórico-metodológicas, ético-política e técnico-operativa para assumir e exercer funções de direção e/ou coordenação de CRAS, CREAS e Secretarias de Assistência Social.

A materialização dessas diversas dimensões é premissa de possibilidades e pode se desdobrar em diversas competências, estratégias e procedimentos específicos, com destaque para: Elaborar, executar e avaliar os planos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social, buscando interlocução com as diversas áreas e políticas públicas, com especial destaque para as políticas de Seguridade Social; Formular e defender a constituição de orçamento público necessário à implementação do plano de Assistência Social; • Favorecer a participação dos(as) usuários(as) e movimentos sociais no processo de elaboração e avaliação do orçamento público; (CFESS, 2009:19-20).

Como já citado nesta pesquisa, o campo da gestão é relativamente novo no debate do Serviço Social, portanto este novo espaço exigiu dos profissionais a necessidade de elaborar procedimentos e lidar com instrumentos que possuem um perfil diferenciado daqueles utilizados no atendimento direto à população.

[...] categorizamos as ações de organização e gestão dos serviços, já que através delas os assistentes sociais atuam em patamares diferenciados daqueles relativos às ações de articulação intra e interinstitucionais e às ações de organização e gestão dos serviços, já que através dela os assistentes sociais

atuam em patamares diferenciados daqueles relativos ao atendimento ao usuário. Isso não significa dizer que um ou outro tipo de atuação tenha importância diferenciada, mas é certo que têm configurações diversas (TRINDADE, 2012:92).

Mais uma vez o desafio para a gestão do Suas é potencializar, nos espaços de atendimento à população, atividades que desenvolvam a autonomia e o protagonismo dos usuários na direção de materializar a participação deles nos espaços de controle social utilizando mecanismos de democratização da política (COUTO, 2009:207).

Com a organização e com os processos de implementação do SUAS, os profissionais passam a ser chamados não mais somente para a execução nos serviços, programas e projetos, mas também para a gestão destes, sendo assim estarão envolvidos em ações de planejamento, de administração, de captação de recursos financeiros e elaboração de orçamentos. “A NOB/Suas aponta claramente que o plano de assistência social, o orçamento, o monitoramento, a avaliação e a gestão da informação e o relatório de gestão constituem-se em instrumentos privilegiados de gestão (COUTO, 2009:213).

O planejamento da gestão traz bons resultados e ele não pode ser só o técnico, mas é também escutar o usuário. O planejamento eu aprendi nas aulas de planejamento na faculdade. (A2).

Para Couto (2009) a própria organização do sistema implica a busca por fundamentos teóricos nos instrumentos do planejamento participativo, como indutor das ações a serem organizadas. É através deste instrumento que poderemos garantir a participação da população, com vistas ao protagonismo dos usuários e de construção de indicadores para monitoramento e avaliação. Torna-se imprescindível no processo da gestão um diagnóstico objetivo e claro da realidade social de intervenção da política. [...] torna-se necessário utilizar os dados disponíveis nos bancos de dados do IBGE, do Ipea, além de estudos feitos por universidades e grupos de pesquisa. O Suas

WEB¹⁹ e o Cadastro Único²⁰, hoje são efetivamente excelentes instrumentos gerenciais (COUTO, 2009:214), bem como elementos próprios e construídos pela gestão municipal, tais como diagnósticos municipais, programas de informações entre as secretárias das diversas políticas públicas.

O planejamento participativo, a avaliação e o monitoramento, são elementos essenciais para a efetividade do sistema, bem como para a garantia da participação da população de forma efetiva, possibilitando o protagonismo destes. É perceptível na fala das gestoras a inexistência destes processos na gestão municipal da política pública de assistência social. Podemos dizer que talvez falta de domínio, bem como a confusa ideia do papel de um gestor, podem estar dificultando a utilização de instrumentos de cunho participativo nas ações desenvolvidas pelas gestoras municipais.

Nossas pesquisas sobre mercado de trabalho têm mostrado uma baixa frequência de planejamento da ação do Serviço Social, o que aponta para uma possível insuficiência de momentos de reflexão sobre as possibilidades de ação, sobre a sua organização prévia e sobre a posterior avaliação dos resultados alcançados. Paradoxalmente, quando investigamos a prática de avaliação das ações, esta apresenta um percentual maior do que a prática do planejamento. Assim, parece que o assistente social está avaliando as ações juntamente com a equipe multiprofissional,

¹⁹ Sistema que está sendo aprimorado para atender os requisitos do novo modelo de gestão, bem como as novas regras. É composto por Plano de Ação Anual, Demonstrativos Sintético da Execução Físico Financeiro, de informações essenciais para gestores como: contas corrente, saldos, extratos de repasse de recursos, data de pagamento, entre outros. Mais informações disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/suas-sistema-unico-de-assistencia-social/gestor-suas-rede-suas>

²⁰ Instrumento coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e possibilita conhecer a realidade socioeconômica das famílias atendidas pela assistência social, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e ainda dados de cada um dos componentes da família. Disponível em: www.mds.gov.br

mas, desconectado do planejamento (TRINDADE, 2012:95).

A Política Nacional de Assistência Social aponta instrumentos considerados democratizadores e que no nosso modo de ver as coisas, deveria ser utilizado como tal e potencializado nas ações da gestão: publicização das informações, aprovação e gestão do orçamento, constituição e avaliação do plano, a proporcionalidade de recurso no fundo e no órgão gestor.

Do ponto de vista técnico operacional, a gestão pública democrática deve comungar com a ideia de distinção entre a administração pública e a administração empresarial, superando o modelo burocrático a partir de elementos de democratização, visando maior agilidade de intervenção e de otimização para melhor atingir sua finalidade (FILHO, 2013:226).

Lidar com projetos institucionais que vislumbram números e dados: número de bolsa família, ficha social, número de denuncia, cadastro, alimentação de sistemas de informação, todo esse conjunto são atribuições no desenho da política pública de assistência social, vinculados ao exercício profissional do assistente social. Pensar o sujeito usuário da assistência social apenas como mais um número de acesso aos programas, projetos, serviços e benefícios e não pensar no protagonismo deste e possibilitar neste desenho processos que contribuam para a emancipação, e que este consiga se ver enquanto sujeito histórico e reconheça seu papel nesta teia social, formam a rede envolvente do cotidiano profissional. E é nesta teia que esta presente o desafio do exercício profissional [...] o envolvimento com a burocracia institucional absorve o assistente social de tal modo, que ele acaba perdendo de vista os objetivos profissionais que lhe são incutidos pelas interpretações de seu desempenho na sociedade (KARSCH, 2011:104).

Assim sendo, não basta superar a cultura histórica de ativismo e de ações improvisadas, substituindo-as por um produtivismo quantitativo, medido pelo número de reuniões, número de visitas domiciliares, número de atendimentos, se os profissionais não detiverem o sentido e a direção social do trabalho coletivo, se não

forem garantidos espaços coletivos de estudo e reflexão, que possam por em debate concepções orientadoras e efeitos sociais e políticos das práticas desenvolvidas (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2012:83).

Para Eiras; Mojlo; Santos (2012) a escolha de um determinado instrumento de trabalho não é neutra, pelo contrário, quando não utilizamos os procedimentos coletivos e nem, através dos procedimentos individuais estamos propiciando uma relação maior com o coletivo, indica sempre uma determinada orientação teórica e uma determinada postura ético-política.

A tensão entre o projeto ético-político e a inserção do Assistente Social como trabalhador assalariado aparece nos instrumentos e nas técnicas adotadas nos espaços sócio ocupacionais, na burocracia organizacional. Ir além do atendimento à demanda sócio institucional requer o desenvolvimento de habilidades políticas no processo de formação de alianças e articulação com os próprios usuários dos serviços (EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2012).

É preciso dizer, que na utilização do instrumental técnico-operativo se faz necessária à articulação com as demais dimensões da profissão: a teórica metodológica, através da qual os profissionais conseguem fundamentar a leitura da realidade, pois quanto maior a bagagem teórica, mas ampla será a cadeia de mediações e maiores as possibilidades de intervenção. A outra dimensão é a ético político a qual deve considerar todos os elementos contidos no Código de Ética da profissão. E, além destas se destaca também a importância da competência técnica, relacionada à habilidade do profissional na utilização dos seus instrumentos de trabalho (EIRAS; MOJLO; SANTOS, 2012).

Portanto, na condução do SUAS, o agente público desempenhará um papel estratégico, sendo o principal responsável pelas funções de execução, articulação, planejamento, coordenação, negociação, avaliação e monitoramento dos serviços desenvolvidos. A valorização do gestor público com a implantação do SUAS em todo território

nacional, está pautada no pressuposto que [...] a assistência social é política pública de Estado e de direito de cidadania (YAZBEK, 2008:104).

4.7 A FALA DAS GESTORAS: O ASSISTENTE SOCIAL GESTOR

*A cabeça pensa a partir de onde os
pés pisam.
(Leonardo Boff)*

Como já citamos no decorrer desta pesquisa, o campo da gestão no Serviço Social é considerado por algumas autoras, como Couto (2009); Guerra (2012) um debate relativamente novo. Para Couto (2009) é um tema extremamente novo se considerarmos que até bem pouco tempo atrás no campo da assistência social, bastava a boa vontade e o amor aos pobres para a execução desta política.

[...] a própria figura do gestor da política de assistência social ainda é uma noção em construção. E esta questão ganha relevância ainda maior diante do debate que se trava na administração pública sobre o perfil do gestor que se demanda hoje, especialmente no setor público-estatal, que diferentemente do gestor privado, deve ser técnico e político, um profissional de articulação capaz de integrar as escolhas técnicas no circuito da decisão coletiva democrática (NOGUEIRA, 1998:190).

Reforçamos que a gestão consolida-se enquanto importante espaço do exercício profissional do assistente social, e que exerce papel essencial na efetividade de um sistema que consolida a política de assistência social enquanto direito universal. Deste modo, problematizamos com as assistentes sociais gestoras entrevistadas qual nosso papel, que diferença imprimimos ou não nos espaços que atuamos. Debate que não se esgota nesta pesquisa, pelo contrário, suscita o desejo de problematizar e construir junto com estas profissionais outros pontos importantes para discutir o exercício profissional.

De acordo com a NOB/RH (2007) o quadro de referência das funções essenciais da gestão municipal são os seguintes: gestão do sistema municipal de assistência social, coordenação da proteção social básica, coordenação da proteção social especial, planejamento e orçamento, gerenciamento do fundo municipal de assistência social, gerenciamento dos sistemas de informação, monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios, monitoramento e controle da rede socioassistencial, gestão do trabalho e apoio às instâncias de deliberação.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos traça o perfil do gestor da política de assistência social, [...] contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo, independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2008:33).

Ao tratar sobre a profissionalização da gestão, ou seja, de que os cargos de gestão sejam ocupados por profissionais de nível superior, as falas foram diversas, algumas profissionais colocam que deve ser um profissional assistente social a ocupar, outras expuseram que a gestão deve ser ocupada por um profissional de nível superior e capacitado, e não necessariamente um profissional do serviço social.

Olha eu acho que para ser secretária municipal de assistência social tem que ser uma assistente social, pelo olhar que temos né, mas os outros cargos de coordenação acho que podem ser outros profissionais de nível superior. (A1).

[...] se um técnico assistente social não dá conta disso, imagina um gestor que não é da área do Serviço Social. (A5).

[...] como gestora Assistente Social tenho mais clareza, tu conhece a prática, tu tem a visão geral, tu age como orientador das ações, quando tu é gestora e dialoga e sabe o que esta fazendo é mais fácil cobrar. (A6).

Para Montaño (2011) este sentimento condiz com a compartimentação positivista de profissões particulares especializadas, cada uma dona de um “recorte” específico da realidade e nesta medida com respostas parciais. Neste sentido acredita-se que a legitimidade de uma prática profissional, que cria a demanda de trabalho, pode ou deve ser derivada de uma atitude corporativa (interna a cada profissão) de compartimentar rigidamente a divisão sociotécnica do trabalho (numa perspectiva endogenista), de acordo com este autor a proposta seria perceber que uma profissão se legitima na medida em que dêem respostas viáveis e positivas às diversas necessidades e demandas da realidade, e em muitos casos, isto pode ser feito por membros de diversas profissões.

Na perspectiva endogenista, a preocupação pela qualidade e o resultado da resposta não é central; parece importar mais preservar o campo de trabalho como específico do Serviço Social do que alguém (mesmo de outra profissão) consiga dar resposta positiva às demandas (MONTAÑO, 2011:210-211).

Então, significa dizer que antes de pensarmos em espaços específicos da profissão, a nossa preocupação e compromisso político e ético profissional deve estar antes com a transformação da realidade, com a mudança da sociedade, com a qualidade de vida dos sujeitos e, concretamente, com as respostas às demandas. É por isso que é antes um compromisso político do que uma opção corporativa (MONTAÑO, 2011:211).

[...] termos assistentes sociais gestoras é um grande avanço, pois estamos acabando com o primeiro damismo. Para mim, a gestão da Assistência Social tem que ser ocupada por profissionais Assistentes Sociais. Acredito que pelo conhecimento que temos, não pela afinidade, por que nossa formação não nos possibilita isso, mas pelo conhecimento da política de assistência social. (A4).

A fala desta profissional denota o quanto ainda temos que refletir sobre os espaços que ocupamos e como ocupamos e ainda a urgência da problematização da formação profissional. A

profissional deixa claro que somos os profissionais mais capacitados para assumir a função de gestor, mas não por que temos um conhecimento da totalidade social ou temos olhares críticos diante da realidade que se apresenta, mas sim por que conhecemos a política de assistência social. Será que isso nos basta? Para Montañó (2011) a reflexão sobre a “especificidade” do Serviço Social sustenta a fala da profissional. Esta posição contém uma atitude comodista de não invadir para que seu espaço não seja invadido por outros profissionais, e leva o assistente social a entender que certas funções e certos campos de trabalho só podem e devem ser feitas por assistentes sociais.

[...] o assistente social ainda não tem muita compreensão do seu papel na política de assistência social, ainda nos achamos a rainha da cocada preta, temos muita dificuldade em lidar com outras profissões. (A5).

Com a consolidação do SUAS diversas outras profissões vieram a compor as equipes da política de Assistência Social, portanto de acordo com COUTO; YAZBEK; RAICHELIS(2012), é preciso considerar a ótica do trabalho coletivo no SUAS, que deverá ser orientado por um projeto ético-político assentado no acúmulo das diferentes profissões e de suas contribuições, incorporando os conhecimentos e aportes daquelas que, como o Serviço Social, vêm assumindo protagonismo histórico na elaboração de subsídios teóricos, técnicos e políticos que respaldam os avanços da assistência social no país. A resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 17/2011 em seu artigo 3º diz o seguinte:

São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta ocupacional

A referida resolução diz ainda:

Art. 4º Os profissionais de nível superior que integram as equipes de referência e gestão do SUAS deverão possuir:

I - Diploma de curso de graduação emitido por instituição de ensino superior devidamente credenciada pelo Ministério da Educação – MEC;

II – Registro profissional no respectivo Conselho Regional, quando houver.

Para Montaño (2011) se um psicólogo por exemplo, estiver mais bem preparado para intervir numa dada realidade do que um assistente social, que seja dado ao primeiro a tarefa. Para ele a defesa de postos de trabalho para assistentes sociais, sem partir de uma postura corporativista, mas política e comprometida com a realidade, só deve se fundamentar na igual, ou melhor, qualificação do profissional. E isso obriga uma melhor qualificação dos assistentes sociais. Entretanto a categoria também [...] não deve poupar esforços na defesa do assistente social e no enfrentamento à discriminação da qual possa ser objeto um colega prejudicado quando, igual ou mais preparado do que profissionais de outras áreas (212-213).

Não necessariamente precisaria ser um assistente social na gestão, acredito que prioritariamente. (A3).

Hoje o profissional mais preparado para os cargos de gestão somos nós, mas acho que podemos avançar né, os colegas advogados, psicólogos e pedagogos que atuam na área também podem assumir cargos de coordenação. (A7).

De acordo com Yazbek (2008:129) o que está em questão é a busca constante pela “exata medida entre a evolução técnica-operativa e a conseqüente profissionalização dos quadros dirigentes e operadores da política de assistência social e a politização necessária que permeia desde a concepção até a defesa intransigente daqueles que utilizam os serviços.

[...] ser uma assistente social gestora é demais importante, temos toda uma capacidade de compreender o social, compreensão da garantia de direitos, da totalidade social, visão não assistencialista. (A5)

Mas hoje ainda o Assistente Social é o profissional mais qualificado, mas não deve ser exclusivo. É por que historicamente a Assistência Social é feita pelo Assistente Social e às vezes percebo que a gente tem dificuldade em abrir, que a assistência social não é nossa, ela é de um grupo de trabalhadores, acredito que temos que compartilhar com esses outros profissionais tanto na execução, como na gestão. (A7).

A contribuição dos assistentes sociais para fazer avançar a esfera pública no campo das políticas sociais é irrecusável. Mas, impõe-se à profissão e aos profissionais a intervenção cada vez mais qualificada, tanto do ponto de vista teórico-metodológico como ético-político. Entretanto, de acordo com Iamamoto (1998:53):

[...] a apropriação adequada das referências teóricas do pensamento social, o engajamento político (...) e o aperfeiçoamento técnico operativo são fundamentais e complementares entre si. Porém, aprisionados em si mesmos, transformam-se em limites.

Significa dizer, que não nos basta fazer a incorporação de conteúdos teóricos se não soubermos, de forma concreta, direcionar nossas ações numa perspectiva política, ética e democrática.

[...] tentava dialogar com os profissionais, mas não percebia abertura. Eu dialogava e não andava, então tive que ser radical, tinha que implementar e assim fazia. (A3)

De acordo com a Cartilha construída pelo CFESS (2009), as atribuições e competências dos(as) profissionais de Serviço Social, sejam aquelas realizadas na política de Assistência Social

ou em outro espaço sócio ocupacional, são orientadas e norteadas por direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão, que devem ser observados e respeitados, tanto pelos(as) profissionais, quanto pelas instituições empregadoras.

Os princípios que fundamentam o Projeto da Profissão estão contidos no Código de Ética do Assistente Social de 1993, quais sejam: reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes - autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais; defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo; ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras; defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática; empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças; garantia do pluralismo, através do respeito às correntes profissionais democráticas existentes e suas expressões teóricas, e compromisso com o constante aprimoramento intelectual; opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação, exploração de classe, etnia e gênero; articulação com os movimentos de outras categorias profissionais que partilhem dos princípios deste Código e com a luta geral dos/as trabalhadores/as; compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional; exercício do Serviço Social sem ser discriminado/a, nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, orientação sexual, identidade de gênero, idade e condição física.

É mister frisar que estes princípios, dada a importância do projeto que nos identifica, a imprescindível materialização destes no exercício profissional, e isso pressupõe um compromisso político com o seu conteúdo transformador. Entretanto, nem

sempre isso acontece no cotidiano da profissão, portanto, se faz necessário analisar o exercício profissional referenciado pelo projeto ético-político da profissão.

As profissionais foram questionadas ainda sobre os elementos facilitadores e dificultadores do seu exercício profissional. Em relação aos facilitadores as respostas foram as seguintes:

Aprendizado sobre a gestão, convívio com as pessoas, contatos. (A1)

Desenvolvi a persistência, para conquistar alguma coisa, recursos humanos, veículos, materiais. (A2)

[...] a possibilidade de estar na roda de conversas, nos debates, mais acessos as legislações que norteiam a política de assistência social. O cargo nos dá visibilidade. (A3)

Não vejo muitas vantagens, na verdade eu queria somente ser assistente social de ponta, eu quero ser técnica, quero fazer visitas. (A4)

[...] compreensão da política de assistência social, participação em congressos, seminários, cursos. (A5)

[...] contatos estabelecidos, o cargo em si facilita muita coisa, muito acesso. A compreensão que temos da assistência social. (A6)

A possibilidade de estar na gestão é importante, de muita responsabilidade, mas de muito conhecimento, inclusive para os próprios colegas e para a população de muitas conquistas. Procuo sempre chamar a equipe para as decisões, procuro não impor nada. (A7)

As falas em sua grande maioria giraram em torno da importância da gestão no sentido individual, denotando a relevância do cargo, em poucas falas aparece o ganho coletivo com o assistente social na gestão da política pública de assistência social. Isso evidencia o distanciamento das

profissionais dos princípios norteadores da profissão, bem como do projeto de sociedade almejado e até mesmo das diretrizes e parâmetros que pressupõe o Suas e a PNAS. Na história da gestão pública no Brasil, o emprego público que era tido como um instrumento para a expansão do poder da aristocracia e um espaço para adquirir *status* político e social (FILHO, 2006). Para Faoro (2004: 390), “a primeira consequência, a mais visível, da ordem burocrática, aristocratizada no ápice, será a inquieta, ardente, apaixonada caça ao emprego público. Só ele nobilita, só ele oferece o poder e a glória, só ele eleva, branqueia e decora o nome”.

Sabe-se que o exercício profissional é permeado, pulverizado de limites, sejam eles institucionais ou não, mas mesmo assim, é possível e mais do que necessário, é primordial para o exercício profissional uma prática comprometida com o projeto ético político da profissão. Na Cartilha construída pelo CFESS (2009) os profissionais assistentes sociais que atuam na assistência social devem ter:

Apreensão crítica dos processos sociais de produção e reprodução das relações sociais numa perspectiva de totalidade; Análise do movimento histórico da sociedade brasileira, apreendendo as particularidades do desenvolvimento do Capitalismo no País e as particularidades regionais; Compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio histórico, nos cenários internacional e nacional, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade; Identificação das demandas presentes na sociedade, visando a formular respostas profissionais para o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre o público e o privado.

A intervenção orientada por esta perspectiva crítica pressupõe a assunção, pelo(a) profissional, de um papel que aglutine: leitura crítica da realidade e capacidade de identificação das condições materiais de vida, identificação das respostas existentes no âmbito do Estado e da sociedade civil, reconhecimento e fortalecimento dos espaços e formas de luta e

organização dos(as) trabalhadores(as) em defesa de seus direitos; formulação e construção coletiva, em conjunto com os(as) trabalhadores(as), de estratégias políticas e técnicas para modificação da realidade e formulação de formas de pressão sobre o Estado, com vistas a garantir os recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos necessários à garantia e ampliação dos direitos.

Em relação aos elementos dificultadores as falas foram as seguintes:

Questões político partidárias dentro da assistência social. Falta de equipes e eu era cargo político, sofre muita pressão. (A1)

Falta de compreensão por parte dos gestores da assistência social e de outros gestores de outras políticas. Falta de equipe e fazer a gestão e executar ao mesmo tempo. (A2)

Ser um gestor comissionado, a falta de apoio de outros colegas, falta de equipes. Falta de conhecimento por parte das outras políticas públicas sobre a assistência social e meu próprio, eu não tinha conhecimento sobre a assistência social, muito menos da gestão da política. (A3)

O acúmulo de funções, falta de recursos humanos. Estou no cargo por obrigação, questão burocrática. (A4)

A falta de um orçamento legal para a assistência social. Falta de condições de trabalho, número de profissionais insuficientes. A falta de compreensão das outras políticas públicas sobre a assistência social. (A5)

O prefeito compreender que precisamos de mais uma profissional na assistência social, ele acha que uma secretária e uma profissional esta bom. (A6)

A dificuldade de compreensão do que é o serviço pela gestão e pelas colegas coordenadoras que não conhecem o equipamento e das outras políticas também. (A7)

As falas das gestoras expressam o quanto temos que avançar para a efetivação da assistência social enquanto política pública, e ao seu lado está o Suas, são encontrados inúmeros obstáculos para sua implementação. É possível observar que o retrato da política e do SUAS corresponde às demandas históricas no campo da assistência social, denotando a dificuldade de superação do ranço histórico e da cultura política que historicamente tem vinculado a assistência social a uma prática e não uma política pública de caráter institucional. Todos os elementos contidos nas falas revelam que ainda está presente na política de assistência social o caráter patrimonialista e clientelista da política. A falta de equipes, os cargos comissionados, a falta de recursos específicos para a assistência social, a sobrecarga de trabalho e tantos outros elementos, corroboram para que isso se efetive no dia a dia do exercício profissional. Outro fator evidente é a falta de apreensão por parte das profissionais de categorias importantes para o exercício profissional, bem como elencar tão somente os limites institucionais como dificultadores da sua ação, significa dizer que as dificuldades vêm tão somente de fora e não de dentro. Obviamente que a questão macro influencia por demais na efetivação da política, mas é preciso reconhecer os limites profissionais, compreendê-los e interpretá-los é uma forma de repensar o exercício profissional.

Acreditamos e apostamos que nosso aporte teórico metodológico, ético político, técnico operativo, diante de uma perspectiva que reconheça toda a teia social que envolve a gestão da política, não desconectada de uma totalidade e que reconheça o usuário enquanto sujeito de direito, podemos sim fazer caminhos diferentes, mesmo diante de todas as correlações de força e poder existentes e de visões deturpadas.

Percebo a necessidade de capacitação continuada, pois aproxima o entendimento dos técnicos da gestão, de coordenação, de diretoria e secretários né, que infelizmente os cargos comissionados, os de gestão são na maioria cargos políticos e sem conhecimento da área, aí eu penso que a nossa categoria teria que se desenvolver mais politicamente para poder ocupar esses cargos. (A7)

Já nos dizia a música “a estrada vai além do que se vê”, é possível e mais do que necessário o processo de reflexão da categoria profissional do papel desempenhando por profissionais assistentes sociais na gestão pública municipal da política de assistência social, ficou evidenciado a dificuldade das profissionais em elaborar o que de fato é ocupar este espaço e como ocupá-lo. A gestão num viés democrático possibilita a entrada da população na política, nos espaços de decisão, nos serviços organizados, nos conselhos de direitos, esta mesma gestão nesta perspectiva, pode inclusive reverter sua ação para ganhos efetivos para os próprios trabalhadores sociais, ao reconhecer um chão que este mesmo profissional já pisou. Acabar com o total ranço histórico clientelista, patrimonialista e assistencialista da política de assistência social, pode parecer utópico, mas que se faça da utopia uma bandeira de luta.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão dá o tom, seja ele político, ético ou teórico. (A7).

A motivação em ingressar no mestrado sempre esteve relacionada com a preocupação de como fazemos e do que fazemos em nosso exercício profissional, como articulamos a teoria e a prática e do quanto isso norteia nossas ações. Pensando um exercício profissional reflexivo, crítico, posicionado e que neste caminho encontra limites, mas também possibilidades.

No processo da pesquisa e da dissertação utilizamos a categoria exercício profissional por acreditar que ela dá conta de unir as três dimensões essenciais da profissão: técnico operativa, teórico metodológica e ético política, as quais indicam ao Serviço Social o saber fazer, o conhecimento e a intencionalidade da ação (TRINDADE, 2012).

Estudar a atuação do assistente social na gestão municipal da política pública de assistência social foi um movimento de retorno reflexivo e de interpretação do chão que um dia meus pés pisaram. Quero dizer que todas as reflexões e problematizações que nesta pesquisa foram suscitadas são propostas para repensarmos o nosso exercício profissional e, me coloco como profissional incluída neste processo.

Conforme já explicitado no decorrer da pesquisa, a gestão enquanto espaço do exercício profissional é um tema novo no debate da profissão, mesmo que na história do serviço social, profissionais já tenham transitado por estes espaços. Entretanto, o assistente social tem sido requisitado para assumir a gestão com mais contundência com a implantação do Suas, sendo que este sistema tem na gestão um dos seus principais meios para sua consolidação. Deste modo, a proposta da pesquisa em estudar a atuação do assistente social na gestão, foi para conhecer, problematizar e interpretar o exercício profissional neste campo.

Cabe, portanto, neste processo de finalização, ressaltar elementos que consideramos importantes para o debate, haja vista ser este um dos papéis essenciais da pesquisa.

Como vimos no decorrer deste estudo, a gestão pública brasileira é permeada pelo patrimonialismo e clientelismo, sendo suas estruturas precárias para proporcionar a universalização dos direitos, adequadas à ordem capitalista, portanto cada vez mais distante da população. A Constituição Federal de 1988 prevê uma gestão pública pautada nos direitos de cidadania, prevendo a impessoalidade na administração pública. No entanto o que vivenciamos é algo totalmente contrário a esta direção, percebemos uma gestão pública que continua com seus ranços históricos de patrimonialismo, cabível ao poderio e permanência de setores tradicionais na esfera pública, consolidando cada dia mais a estrutura de dominação. Aponta - se, um dos primeiros desafios aos gestores das diversas políticas públicas: “fortalecer a dimensão contraditória do Estado (atendimento de interesses das classes subalternas)” (FILHO, 2013:224). Deste modo, o gestor que queira atuar nesta direção terá que assumir um papel importante na luta de uma gestão democrática.

A história denota que toda a organização da estrutura de gestão pública do Brasil, visou atender um projeto que mantivesse a dominação das classes subalternas e para que deste modo efetivasse os interesses de uma minoria. Desta maneira, evidencia-se que a [...] configuração estatal e a burocracia criadas e desenvolvidas no Brasil foram precárias para proporcionar a universalização de direitos (FILHO, 2013:217).

Sendo assim, os gestores deverão ser lideranças capazes de atuar na gestão pública como agentes potencializadores na adesão do projeto democrático de sociedade e de gestão que se pretende [...] o gestor público deve ter competência teórico-metodológica, ético-política e técnico-operacional tanto para analisar os movimentos da economia, da política, da sociedade e de seus grupos e indivíduos (FILHO, 2013:225).

Para Filho (2013) a proposta para profissionais assistentes sociais que atuam na gestão pública é assumir a categoria “administração pública democrática”, ou seja, aquela que tem como finalidade a equidade, a justiça social, a participação

política, *accountability*²¹ e democracia “numa orientação de universalização e aprofundamento dos direitos” (FILHO, 2013:220). De acordo com este autor, esta orientação é que irá distinguir uma proposição democrática da gestão pública de uma abordagem meramente tecnicista ou centrada no mercado.

Para Nogueira (1998) no atual contexto, do ponto de vista da gestão e de seus operadores, o essencial numa proposta de construção contra-hegemônica ao neoliberalismo não está na apreensão de tecnologias gerenciais, mas sim na qualificação das pessoas para atuar na fronteira entre a técnica e a política.

A proposta de um Sistema Único de Assistência Social, destacando a gestão como um dos eixos centrais para sua consolidação, o papel do gestor público ganha maior evidência e a fronteira citada por Nogueira (1998) aparece de forma mais precisa. Para Yazbek (2008) temos no processo de gestão do SUAS o papel de politizar e dar visibilidade aos interesses da população usuária da assistência social no país, sabendo que não basta tão somente a alta qualidade técnica de nosso trabalho, pois corremos o risco de sermos bons gestores despolitizados. De acordo com esta mesma autora a difícil tarefa esta [...] em construir o político no social. Construir hegemonia (YAZBEK, 2008:129).

A Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS, introduz mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área (YAZBEK, 2008). Neste momento aparece como eixo estruturante o papel do gestor público como agente importante na consolidação da política e efetivação do sistema.

Gestores comprometidos, assumindo a perspectiva da universalização e aprofundamento de direitos, estarão rompendo com a gestão pública voltada para o atendimento das demandas do mercado e olhando os sujeitos em sua condição coletiva, integrantes de uma totalidade social. Portanto, assumir esta posição, pressupõe o compromisso com as classes subalternas.

²¹Termo sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados (FILHO, 2013).

Na tentativa de construir algumas considerações finais desta pesquisa, trouxemos o debate sobre a perspectiva de uma gestão pública democrática em contraponto a gestão pública voltada ao interesse de uma pequena parcela da sociedade. Conhecer as amarras e a constituição sócio histórica da gestão pública é essencial para profissionais que estão integrados a arena da gestão. Sendo assim, elaborar uma perspectiva democrática de gestão pública, precede a superação do padrão burocrático de administração e o rompimento com a perspectiva de identidade entre administração pública e empresarial. Tal tema deve ser colocado em pauta nas rodas de debate do Serviço Social, e assim, a profissão deve disputar tanto teoricamente como politicamente os espaços da administração pública.

Acreditamos que os profissionais assistentes sociais tem todo um aporte teórico metodológico, ético político e técnico operativo que lhes dão respaldo no seu exercício profissional. Somos profissionais que a priori, teríamos as condições de romper com a rotina institucional e assim poderemos buscar apreender o movimento da realidade para detectar possibilidades. Nunca é demais afirmar que não faremos mágicas ou que resolveremos todos os problemas, mas podemos possibilitar novos caminhos. Neste sentido é importante a desvinculação quase que messiânica da profissão, onde boas moças resolvem os problemas da pobreza e também evitar o fatalismo histórico, onde a realidade já estaria definida na história, isto nos traz a acomodação, dando a profissão uma mediocridade profissional.

Dada as dimensões da profissão e a apreensão destas por partes dos profissionais, poderíamos dizer que o assistente social por ter visão da totalidade social conseguiria perceber o movimento dialético e os diferentes projetos societários que envolvem o setor público, deste modo com todo seu aporte poderia criar diferentes formas de articulação para promover a participação da população, mas é preciso que neste caminho encontre profissionais que estejam na mesma sintonia de atuação que ele.

Portanto, é fundamental que a ação do Serviço Social impulse e amplie o movimento que se organiza em torno da defesa, garantia e universalização de direitos, propondo novas

estratégias para o enfrentamento das demandas sociais, no interior do aparato institucional aonde os assistentes sociais são cada vez mais requisitados a transcender funções operacionais para desempenhar papéis de formulação e gestão de políticas e programas sociais. Assim, tanto na formulação como na gestão é essencial que sejam construídas estratégias de participação e discussão das políticas, dos programas e dos serviços.

Deste modo, é importante ressaltar que as definições sobre políticas públicas numa democracia são questões de ação coletiva e estas decisões são geradas, sobretudo, por processos institucionais de socialização e participação. Nestesentido entendemos que aqueles que detêm o poder decisório nas instâncias formais de representação política, é que têm a possibilidade de construir formas de participação popular, numa perspectiva que incorpore princípios de gestão participativa, com concepções de iniciativas de inclusão social, protagonismo e autonomia, e tudo isso faz sentido, quando gestores assistentes sociais tem claro sua participação neste processo.

Acreditamos que a reflexão crítica nos dará a direção para nossa atuação profissional. E, em qualquer espaço que estaremos intervindo temos que ter clareza de nossa atuação, temos que ter clareza dos processos alienantes, é necessário a interpretação crítica do seu contexto de trabalho, atento ao acompanhamento conjuntural, que potencie seu espaço ocupacional, o estabelecimento de estratégias de ação viáveis, negociando propostas de trabalho com a população e entidades empregadoras.

É demasiado falar que nossa atuação deverá estar alicerçada em aportes de competência crítica, teórica, técnico e ético-política. Sendo a gestão espaço novo de nossa atuação profissional, portanto se faz necessário aproveitar este espaço para construir uma cultura pública democrática, em que a sociedade tenha papel questionador e propositivo, através do qual se possa partilhar poder e dividir responsabilidades. Captar os reais interesses e necessidades das classes subalternas, sentir com elas suas efetivas vontades e perspectivas, pensar com ela e não por ela, para que assim possamos efetuar a superação ao senso comum e da herança intelectual alienante que essa classe historicamente tem pertencido.

Torna-se essencial e urgente que a formação em nível de graduação profissional de vazão para estudos sobre a gestão ou administração pública, sendo o poder público o maior empregador de assistentes sociais e deixamos muito claro neste estudo os cargos de gestão em evidencia. Acreditamos que seja essencial, devido as lacunas que as profissionais disseram existir no exercício da profissão, como a falta de compreensão da formatação da gestão pública e consequentemente do papel de um gestor.

No quesito formação a pesquisa denotou a presença, quase como um mantra da profissão da dicotomia entre teoria e prática, onde a fala das entrevistadas evidencia os que pensam e os que executam. Denota – se urgente o repensar da formação profissional, buscando perceber o que acontece na travessia que alimenta a teoria e prática. É urgente problematizar junto à categoria a dimensão teórico metodológica da profissão, sendo esta dimensão que embasará as ações do exercício profissional, ou então as profissionais continuarão a apreender os materiais do MDS como referencial teórico da profissão. Isso não significar dizer que as profissionais não devem se apropriar das legislações, normas técnicas, cadernos de orientações, pelo contrário são importantes no exercício profissional, entretanto é imprescindível que o profissional tenha a capacidade de questionar e perceber o que esta por trás de todo esse aparato.

Percebemos a dificuldade também das profissionais em apreender categorias efetivas para a consolidação da PNAS e do Suas, tais como: protagonismo, participação popular e gestão democrática. E ainda em definir os instrumentais utilizados no seu exercício profissional, bem como as ações por elas executadas. Neste sentido, denotou-se que as profissionais acreditam que a PNAS e o Suas trouxeram avanços do ponto de vista teórico, do que é assistência social, porém poucas profissionais conseguiram fazer a distinção entre a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência. Ainda nesse campo, as profissionais foram questionadas sobre quem são os usuários da política de assistência, onde houve outras tensões e dificuldades de definição. Percebemos a existência de perspectivas de individualização e segmentação da população atendida, desfocando do caráter coletivo que deveriam ter as ações e o reconhecimento dos usuários.

A maioria das profissionais entrevistadas deixaram claro em suas falas que os cargos de gestão da política pública de assistência social (secretarias, coordenações, chefias, gerências, etc.) devem ser assumidos exclusivamente por profissionais assistentes sociais, mesmo que não dizendo exatamente ou de forma conclusiva por que seríamos os profissionais mais aptos para assumir estes postos. Deste modo, reiteramos o que Montañó (2011) diz, ou seja, que esta posição contém uma atitude comodista de não invadir para que seu espaço não seja invadido por outros profissionais, e leva o assistente social a entender que certas funções e certos campos de trabalho só podem e devem ser feitas por assistentes sociais.

Discutir a dimensão técnico-operativa foi elemento norteador da pesquisa em tela, provocar a discussão desta dimensão é estabelecer conexões com as dimensões teórico-metodológica e ético-política, num caminho de retroalimentação, ou seja, são dimensões complementares e que se materializam no exercício da profissão. Portanto, á guisa de algumas considerações finais, percebemos que a dimensão técnico-operativa do serviço social deve ganhar mais espaço nas rodas da profissão, pois evidenciamos que com sua problematização conseguimos perceber as lacunas das outras dimensões.

Com todos os limites desta jornada, tentamos de forma breve traçar alguns indicativos de passos importantes para estabelecer mecanismos de resistência capazes de combater o imenso abismo entre o pensar e o agir. Trata-se não só no campo da gestão enquanto espaço de atuação profissional, mas em todos os espaços, a categoria conseguir estabelecer mecanismos de diálogo e troca, unindo forças comprometidas com a leitura crítica do real, bem como, maiores debates formativos que criem condições para uma apropriação crítica dos desafios contemporâneos e concretos.

[...] um dos maiores desafios que o Assistente Social vive no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano. Enfim, ser um profissional

propositivo e não só executivo. (IAMAMOTO: 2001:20).

Há que se reconhecer que a maioria dos assistentes sociais a cada passo dado em sua trajetória profissional contribuem, e muito, para construção de uma cultura do direito, do protagonismo, resistindo ao abuso do estado, as práticas autoritárias das instituições e aos meros repasses de auxílios e benefícios. Existem muitos profissionais que acreditam e que vinculam sua prática profissional à materialização de seu projeto ético político e buscam nas práticas institucionais vínculos de fortalecimento dos usuários, com iniciativas que constroem uma nova cultura de participação contrária a ordem instituída injusta e desigual.

São os cargos de gestão que dão o tom do trabalho, é a gestão que articula a rede socioassistencial, que faz a gestão do recurso e que de acordo com sua visão seja ela crítica social ou não, possibilita os vínculos com os usuários e implementa a metodologia de atendimento nos mais variados espaços.

Para todo esse enredo mais uma vez reforça-se a necessidade de um profissional que saiba como utilizar todo seu conhecimento da realidade social e perceba na sua dimensão prática o “reinventar” da sua ação.

Na gestão pública, podemos dar alguns indicativos que contribuem para um exercício profissional mais próximo dos usuários, é importante dizer que assistentes sociais gestores podem contribuir também para melhorias significativas nas condições de intervenção de profissionais assistentes sociais desta mesma política. Apoiando-nos em Gimenez; Albanese (2005), os assistentes sociais na gestão pública atuam como articuladores e negociadores dos interesses das classes subalternas por intermédio do Estado para atender e responder de maneira efetiva as condições essenciais ao exercício da cidadania. Contudo, algumas mazelas que se vinculam ao modo como é organizado o setor estatal no que se refere à consolidação histórica de um Estado autoritário, a desarticulação da sociedade civil aliados a uma cultura de serviços que não revela os interesses da administração pública, dificultam a construção da cidadania. E, com isso o desestímulo a participação em espaços que possam protagonizar a fala dos

usuários como conferências municipais, audiências públicas, aliados a uma cultura de serviços que não agrega e que não acolhe, dificultam a construção da cidadania e a transformação da visão que a população de modo geral tem do serviço público.

O que está em questão, é a busca constante pela exata medida entre a evolução técnica-operativa e a consequente profissionalização dos quadros dirigentes e operadores da política de assistência social e a politização necessária que permeia desde a concepção até a defesa intransigente dos direitos daqueles que utilizam os serviços, mas também, a própria política para a mediação entre as classes e entre estas e o Estado. A busca pela qualificação técnica aliada a politização constitutiva da política é evidente nesse momento de implantação e implementação do SUAS, o que é um avanço, mas também um risco (YAZBEK, 2008: 129).

Há de se considerar que temos grandes avanços da profissão no sentido da emancipação e protagonismo dos sujeitos. Acreditamos que profissionais assistentes sociais coesos e que consigam através de sua instrumentalidade pensar de forma crítica o cotidiano que aliena tanto profissionais como usuários, fará a diferença em qualquer espaço de intervenção profissional. Trata-se de estimular um trabalho profissional que não se limite aos limites das instâncias institucionais e que saiba de forma crítica reflexiva ultrapassar as barreiras limitadoras, tendo consciência de que sua própria ação é importante, porém insuficiente.

6 REFERÊNCIAS

ABREU. M.M. O Controle Social e a Mediação da política de Assistência Social na sociedade brasileira na atualidade – indicações para o debate. In: **Revista de Políticas Públicas/UFMA**, v. 6, n. 1, São Luís, EDUFMA, 2002.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS** (1993). 5. ed. Brasília: MDS/CNAS, 2005.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social** (2011). Lei n. 12.435, de 06 de julho de 2011. Brasília: MDS, 2011.

_____. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Resolução n. 130/2005. Brasília: MDS/CNAS, 2005.

_____. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB/RH/SUAS. **Resolução n. 001/2007**. Brasília: MDS/CNAS, 2007.

_____. Política Nacional de Assistência Social - PNAS. **Resolução n. 145/2004**. Brasília: MDS/CNAS, 2005.

_____. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. **Resolução n. 109/2009**. Brasília: MDS/CNAS, 2009.

_____. **SUAS: configurando os eixos de mudança**. Brasília: 2008.

_____. **Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estados**. v. 2. Brasília: 2008.

_____. **NOB/RH SUAS: anotada e comentada**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: 2011.

_____. **Política nacional de capacitação do SUAS: PNC/SUAS**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: 2011.

_____. **Orientações para processos de recrutamento e seleção de pessoal no sistema único de assistência social.** Brasília: 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.** 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARROCO, Maria Lúcia. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos.** São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

_____. Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estados. v. 2. Brasília: 2008. In: YAZBEK, Carmelita. **Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS.** v. 2. Brasília: 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos.** São Paulo, Cortez, 2003.

BOFF, Leonardo. **A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana.** 49. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

CESAR. Mônica de Jesus. Serviço Social e reestruturação industrial: requisições e competências e condições de trabalho profissional. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **A nova fábrica de consensos.** São Paulo: Cortez, 1998, p. 115-145.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA e CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social.** Brasília: CFP, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CEFSS. Código de Ética Profissional. In: **Coletânea de leis e resoluções. Assistente Social: ética e direitos.** 4. ed. Rio de Janeiro: CRESS, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único da Assistência Social – SUAS: na consolidação da Assistência Social enquanto política pública. In: CRUZ, Lílian Rodrigues da; GUARESCHI, Neuza (orgs.). **Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

_____. Berenice Rojas. O sistema único de assistência social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília. Jun. de 2009.

_____. Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. 4. ed. São Paulo: Cortez. 2010.

COUTO, Berenice Rojas. YAZBEK, Maria Carmelita. SILVA, Maria Ozanira Silva e. RAICHELIS, Raquel (orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CHIZZOTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

CRUZ, Lílian Rodrigues; GUARESCHI, Neuza. A constituição da assistência social como política pública: interrogações à psicologia. In: CRUZ, Lílian Rodrigues; GUARESCHI, Neuza (orgs.). **Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

EIRAS. A.A.T.S.; MOLJO. C.B.; SANTOS.C.M. O exercício profissional da implementação do SUAS: Projeto Ético Político, cultura profissional e intervenção profissional. In: **Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social: uma análise da realidade de Juiz de Fora**. MOLJO.C.B.; DURIGUETTO, M.L. (org.). Juiz de Fora: UFJF, 2012.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Globo, 2001. v.1 e 2.

FAORO, R. (2004) - **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. v. I e II. 16. ed. São Paulo: Globo.

FILHO, Rodrigo de Souza. **Estado, burocracia e patrimonialismo: desenvolvimento da administração pública brasileira**. Tese de Doutorado. UFRJ. Rio de Janeiro: 2006.

_____. Rodrigo de Souza. OLIVEIRA, Ester de Almeida. **Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social: uma análise da realidade de Juiz de Fora**. MOLJO, Carina Berta e DURIGUETTO, Maria Lúcia (orgs.). In: *Gestão do SUAS em Juiz de Fora: análise da estrutura burocrática*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

_____. Rodrigo de Souza. **Gestão Pública & democracia: a burocracia em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FILHO; ANTINAREL; PAULA; SILVA. Sistema único de assistência social, organizações da sociedade civil e serviço social: uma análise da realidade de Juiz de Fora. MOLJO, Carina Berta e DURIGUETTO, Maria Lúcia (orgs.). In: **A Política de Assistência Social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GUERRA, Yolanda. Instrumentalidade do processo de trabalho e Serviço Social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 62. São Paulo: Cortez, 2000.

GIMENEZ, Helena Navarro; ALBANESE, Kelli Regina. **Os dilemas éticos contemporâneos a partir da prática de estágio**. Curso de Serviço Social, 6º Período. PUCPR. Curitiba, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Marilda Vilela e CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 13. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.

_____. Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 2007.

KARSCH, Ursula M. Simon. **O serviço social na era dos serviços**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINS, L. (1997). Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública.

MEDINA, Cremilda A. **Entrevista**: diálogo possível. São Paulo: Ática, 2002.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MENEGASSO, Maria Ester. Organizações e serviço social. **Revista Katálysis**. Florianópolis: UFSC, v. 5 n. 3, p. 107-114, jul./dez.2002.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MOTA, A.E. **Dinâmica capitalista contemporânea, trabalho, questão social e serviço social**: projeto de cooperação e intercâmbio em serviço social. PROCAD, 2007.

MOTA, A. E. e AMARAL. A. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e serviço social. MOTA; Amaral (Org.) **A nova fábrica de consensos**. São Paulo: Cortez, 1995.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do serviço social**: um ensaio sobre a sua gênese a “especificidade” e sua reprodução. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOLJO. Carina Berta; DURIGUETTO, Maria Lúcia (orgs.). **Sistema único de assistência social, organizações da sociedade civil e serviço social**: uma análise da realidade de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

MIOTO, Régina Célia Tamasso. LIMA, Telma Cristina Sasso. A dimensão técnico-operativa do Serviço Social em foco: sistematização de um processo investigativo. **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre v. 8, n. 1, p. 22-48. jan./jun. 2009.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, 1996. n.50.

_____. José Paulo. A construção do projeto ético-político do serviço social frente a crise contemporânea. In: **Curso de Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 02. Brasília: CEAS – Universidade de Brasília, 1999.

_____. (1991) **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. São Paulo: Ed. Cortez.

NERY, Vânia Baptista. **O trabalho de assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social: saberes e direitos em questão.** Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

NOGUEIRA, A. M. **Teoria da administração para o século XXI.** São Paulo: Ática Universidade, 2007.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAIVA, Beatriz Augusto de; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane; NUNES, Renata. **O SUAS em Santa Catarina: o desenho da proteção social básica em perspectiva.** Florianópolis, Santa Catarina, 2012.139p. Relatório Final de Pesquisa - 2011/2012, Edital CNPq/MDS 036/2010.

PAIVA, A.B.; MATTEI, L. Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI. In: **Revista Textos e Contextos.** Porto Alegre. V 8. Jul/dez de 2009.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e serviço social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo, Editora Atlas, 1999.

ROSA, J.S. da. **A matéria administração e planejamento na matriz curricular do curso de serviço social.** Dissertação Mestrado em Serviço Social – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

SANTOS, Cláudia Mônica dos. BACKX, Sheila. GUERRA, Yolanda (orgs.). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos.** Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

SANTOS, Cláudia Mônica dos. BACKX, Sheila. GUERRA, Yolanda (orgs.). A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos. In: SARMENTO, Hélder Boska de Moraes. **Instrumental técnico e o Serviço Social**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

SANTOS, Cláudia Mônica dos. BACKX, Sheila. GUERRA, Yolanda (orgs.). A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos. In: TRINDADE, Rosa Lúcia Prêdes. **Ações Profissionais, procedimentos e instrumentos no trabalho dos assistentes sociais nas políticas sociais**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

SANTOS, Cláudia Mônica dos. BACKX, Sheila. GUERRA, Yolanda (orgs.). A dimensão técnico-operativa no serviço social: desafios contemporâneos. In: GUERRA, Yolanda. **A dimensão técnico-operativa do Serviço Social: questões para reflexão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

SILVA e SILVA, M. Ozanira (coord.) **O serviço social e o popular**: resgate teórico metodológico do projeto profissional de ruptura. São Paulo, Cortez, 1995.

SOUZA. M.C.E.E. de. LIMA. A.C.M.A.; MOURÃO.A.M.A. A GESTÃO PÚBLICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: UM DESAFIO PARA ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE SOCIAL. In: **III Jornada Internacional de Políticas Públicas: Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI**. São Luís, Ag. 2007.

SPINK, Peter. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, M. J. (org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. **Definição de serviços, programas e projetos no âmbito da assistência social**. Brasília, 2006.

VASCONCELOS, Ana Maria de. Relação teoria/prática: o processo de assessoria/consultoria e o serviço social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 56, p. 114-134. São Paulo – SP. 1995.

YAMAMOTO, Oswaldo H.; OLIVEIRA, Isabel F. de. Política social e psicologia: uma trajetória de 25 anos. **Psicologia Teoria e Pesquisa**, ano 26, p. 9-24, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Os fundamentos do serviço social na contemporaneidade**. 2009.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA PROFISSIONAIS ASSISTENTES SOCIAIS EM CARGOS DE GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1. Descreva sua formação profissional (onde se graduou; em que ano; se já fez especializações; em que área);
2. Descreva como foi sua formação na área do Serviço Social e quais conhecimentos oriundos da graduação ou pós-graduação que foram os mais significativos para seu trabalho atual;
3. Descreva como foi sua trajetória profissional até a sua inserção na política de assistência social e nela inserido;
4. Descreva sua compreensão sobre a política de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social;
5. O que a política de assistência social, enquanto documento normativo, demanda em termos de atuação dos profissionais do Serviço Social na proteção social?;
6. Quem são os usuários da política de assistência social e como os caracteriza?;
7. Como você se coloca na relação com o usuário da política da assistência social?;
8. Que mudanças/transformações você acredita que sua atuação na política de assistência social pode promover nos usuários e comunidades acompanhadas?;
9. Quais são as ações desenvolvidas pelos profissionais Assistentes Sociais nos cargos de gestão da Política de Assistência Social?;
10. Quais são as dificuldades/entraves encontradas na sua atuação dos profissionais na gestão da política de assistência social?;
11. Quais são os facilitadores ou as potencialidades encontradas na atuação?;
12. Quais são seus principais instrumentos e práticas de atuação nesse contexto?;
13. Como é a relação dos outros trabalhadores da política de assistência social com os assistentes sociais gestores?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Meu nome é Daniele Cima Cardoso, aluna do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, e estou realizando uma pesquisa sobre a atuação dos assistentes sociais na gestão da política pública de assistência social, sob a orientação da Prof. Dra. Helenara Silveira Fagundes.

Esta pesquisa tem como objetivo investigar a atuação dos assistentes sociais na gestão da política pública de assistência social na Região da Foz do Rio Itajaí-Açu, em termos das concepções teóricas, metodológicas e ideológicas que baseiam seu trabalho e as práticas que caracterizam sua atuação. Para realizá-la, serão utilizados como procedimentos metodológicos a entrevista, a observação e a análise de documentos divulgados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) sobre a política de assistência social. Ressalto que as entrevistas serão gravadas com gravador de voz, a fim de propiciar uma melhor análise das falas.

A pesquisa justifica-se pela crescente ampliação do campo de atuação dos assistentes sociais na gestão da política pública de assistência social, bem como pelas dificuldades e tensões encontradas na inserção desses profissionais neste campo. É esperado que esta pesquisa contribua para a construção da prática profissional dos assistentes sociais no Sistema Único de Assistência Social, especialmente nos cargos de gestão.

Caso esteja de acordo em participar, garanto que sua identidade estará em sigilo e suas informações terão cunho confidencial, sendo somente utilizadas nesta pesquisa.

Destaco que sua participação nesta pesquisa não é obrigatória e você tem o direito de manifestar-se caso não queira prosseguir participando, sem nenhum prejuízo a sua pessoa. Se tiver alguma dúvida com relação à pesquisa ou não quiser mais ter suas informações utilizadas, favor entrar em contato pelo telefone (47) 8844.6507.

Assinaturas: Data: //

Pesquisadora: _____

Pesquisador responsável: _____

Eu, _____, fui esclarecido sobre a Pesquisa acima explicitada e concordo que meus dados sejam utilizados na realização da mesma.