

# Serviço Social e trabalho: particularidades do trabalho do assistente social na esfera pública estatal brasileira

Ney Luiz Teixeira de Almeida<sup>1</sup>

Mônica Maria Torres de Alencar<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo busca refletir acerca da relação entre trabalho e serviço social, evidenciando como as mudanças na dinâmica capitalista, com expressões no mundo do trabalho e no papel de regulação social do Estado, têm alterado o trabalho dos assistentes sociais. Para isso, considerou como referências algumas mediações teóricas, históricas e empíricas importantes, relacionadas ao contexto de alterações econômicas, políticas e culturais no capitalismo, particularmente sua incidência na realidade brasileira, tais como: as mudanças na organização do trabalho, as relações entre Estado e sociedade civil, as tendências contemporâneas das políticas públicas e os desafios para a organização do trabalho do assistente social nas instituições públicas estatais.

## Palavras chave

Serviço Social; Trabalho; Políticas públicas; Estado.

## Social Work and labor: particularities of the labor social worker in the Brazilian state public sphere

## Abstract

This article aims to reflect on the relationship between labor and social work showing how changes in capitalist dynamics, with expressions in the workplace and the role of social regulation of the state, have altered the labor of social workers. For this considered as references some theoretical mediations, historical and important empirical, related to the context of economic changes, political and cultural capitalism, particularly its impact on the Brazilian reality, such as: changes in labor organization, relations between state and society civil, contemporary trends of public policies and the challenges for the organization of labor of the social worker in state public institutions.

## Keywords

Social work; Labor; Public policy; State.

## Introdução

A dinâmica de trabalho própria ao espaço universitário tem comprimido os espaços de encontros e debates aos limites daquelas tarefas que hierarquizam a vida acadêmica no âmbito da graduação e, sobretudo, da pós-graduação. Deste modo, a troca de ideias e reflexões acaba invariavelmente tendendo para os congressos, seminários e às agendas intelectuais dos grupos de pesquisas. Sem retirar o mérito e a importância dos mesmos para os processos de produção e socialização do conhecimento científico, julgamos importante resgatar outros espaços e momentos constitutivos do circuito de realização do trabalho acadêmico, mesmo que subordinados aos processos de intensificação da atividade docente.

Esta reflexão, com todos os seus limites, se deu nas dobras deste processo, ou seja, a partir do estabelecimento de diálogos decorrentes de nosso trânsito pelo mesmo circuito, mas com a preocupação de construção de uma pauta de discussões organizada a partir da sequência de alguns processos de qualificação e defesa de dissertações de mestrado e teses de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FSS/UERJ).

Para além da relevância institucional que tais processos encerram, começamos a pontuar anotações e um conjunto de interrogações que, apoiadas nos objetos de estudos dos mestrandos e doutorandos, tornaram-se recorrentes nas nossas avaliações a ponto de sustentar alguns diálogos que, de tempos em tempos, foram retomados a cada novo encontro. Destarte, fortalecemos a ideia de sistematizar as principais inquietações que emanavam daquelas preocupações investigativas, mas, sobretudo, de nossas intervenções, acerca das particularidades do trabalho dos assistentes sociais na esfera pública estatal brasileira.

As interrogações advindas das pesquisas de campo e das revisões teórico-bibliográficas sobre as políticas públicas, particularmente na área de assistência social, educação, saúde e no campo sociojurídico compunham um cenário com fortes indícios de que as condições de objetivação do trabalho profissional, ressaltando que não apenas as dos assistentes sociais, se modificam em larga escala. Sobre a relativa autonomia das distintas modalidades de trabalho intelectual, que integram as organizações e instituições implementadoras de políticas sociais, para um amplo processo de rotinização que combina o fortalecimento de mecanismos de controle do trabalho com a adoção de uma base técnica e conceitual voltada para a padronização dos processos interventivos. Contraditoriamente, esse processo resulta da tensão entre os distintos esforços políticos e intelectuais

em torno da construção de referências gerais para o desenvolvimento dos programas, projetos e serviços que materializam as políticas sociais e as lutas sociais pela afirmação no plano institucional das conquistas asseguradas na esfera legal; mas também das estratégias de racionalização do aparato técnico-burocrático do Estado a partir do ideário neoliberal, enquanto processo de afirmação de novos padrões comportamentais e de difusão de valores que atuam na conformação do trabalho à sociabilidade burguesa frente a uma de suas crises cíclicas.

### **Perspectiva de análise**

A abordagem sobre a ação profissional nos marcos desta reflexão está apoiada na compreensão de que o trabalho do assistente social integra processos de trabalho coletivos no âmbito de estabelecimentos públicos e privados que prestam diretamente serviços sociais ou atuam nos processos de assessoria, planejamento, controle e intermediação dos mesmos (ALMEIDA e ALENCAR, 2011). Reconhecendo a autonomia técnica do trabalho do assistente social e o fato de que se trata de uma ação profissional regulada por um código de ética e por conselho profissional e sustentada num projeto de formação profissional, pensar a ação profissional requer identificar também as determinações que estruturam o próprio trabalho na sociedade e suas medições em relação à esfera dos serviços.

A expansão do setor de serviços na fase monopolista do capital atende às necessidades de acumulação peculiares a esse modo de produção, e segundo Mandel (1985) aprofunda a divisão do trabalho e generaliza o processo de capitalização de todas as esferas da vida social. Deste modo, a intervenção do Estado com vistas a assegurar os processos sociais e institucionais de reprodução da força de trabalho adquire nova racionalidade na forma de organização de seu aparato técnico-burocrático. A dinâmica das políticas públicas se altera em extensão e complexidade organizacional, ao mesmo tempo em que se acirram os processos de disputa política em torno da forma de gestão do fundo público que as sustenta enquanto forma social de distribuição de parte da mais-valia.

As políticas públicas adquirem um dinamismo que envolve as práticas políticas, profissionais e intelectuais de todos aqueles segmentos sociais que conformam os processos de controle social sobre os modos de vida e de reprodução das formas de sociabilidade que marcam a sociedade do trabalho abstrato. Constituem espaços e momentos de articulação e conflitos de interesses corporativos, profissionais, econômicos mediatizados pela luta de classes. O trabalho do assistente social integra essa dinâmica a partir do processo de universalização das

relações de compra e venda da força de trabalho para todas as esferas da produção e da reprodução social. Mas também participa política e ideologicamente dessas disputas ao organizar-se enquanto sujeito coletivo através de suas entidades representativas e da formulação de um projeto profissional articulado ao projeto societário da classe trabalhadora.

O debate profissional registra uma trajetória marcada por aproximações distintas no tocante à relação entre o trabalho do assistente social e os processos de trabalho institucionais nos quais se insere, apontando para as possibilidades de apreensão da autonomia profissional como determinante de um processo de trabalho próprio ou não. Parece, no entanto, existir uma tensão presente nas diferentes posições já manifestas e, até alteradas, ao longo dos últimos quinze anos (ALMEIDA, 1995 e 1999; IAMAMOTO, 1998 e 2007; BARBOSA, ALMEIDA e CARDOSO, 1998; GRANEMANN, 1999), visto que há um elemento comum que as atravessam: o tratamento dos elementos simples constitutivos de todo e qualquer processo de trabalho, dado por Marx (objeto, meios e atividade em si), é quase sempre referido ao trabalho do assistente social e não aos processos de trabalho institucionais, identificando na questão social e na política social seu objeto e meio de trabalho, respectivamente. Não obstante, as análises sobre as inserções concretas nos diferentes espaços ocupacionais tendem a levar em consideração a sua participação em um processo de trabalho coletivo, perspectiva também orientadora da presente abordagem.

O trabalho realizado pelo assistente social em diferentes contextos institucionais se apoia numa base comum que é acionada a partir do acervo teórico-metodológico e ético-político que dá suporte à formação e ao exercício profissional. Contudo, este acionamento, apesar da capacidade de escolha de cada sujeito profissional, não ocorre a despeito dos processos socioinstitucionais de controle e ação política que são próprios à profissão, como tampouco das determinações que incidem sobre o trabalho nos serviços e, particularmente, no âmbito das políticas públicas. Neste último caso concorre decisivamente a condição de assalariamento da profissão, decorrente do fato de não dispor de todos os meios necessários à execução de seu trabalho.

As ações profissionais são determinadas pelas dinâmicas do mundo do trabalho, do Estado e da sociedade civil que impactam sobre as formas de regulação do mercado de trabalho profissional, já que o Estado, além de ser seu maior empregador, tem uma função destacada nos processos de formulação e operacionalização das políticas públicas. Como expressão das estratégias de enfren-

tamento da questão social e dos mecanismos institucionais que asseguram os direitos sociais conquistados a partir das disputas societárias, as políticas públicas encerram condições socioinstitucionais, nas quais o trabalho do assistente social se efetiva, que dependem da dinâmica entre o Estado e a sociedade civil quanto às suas formulações e alcance. As mudanças no mundo do trabalho, em particular a partir da crise estrutural do próprio capital e das alternativas que são formuladas sob a hegemonia da burguesia financeira, dependem da capacidade de intervenção do Estado na sustentação dos mecanismos de regulação social necessários ao processo de acumulação.

As mudanças advindas a partir do esgotamento do padrão keynesianista-for-dista nos anos 70 provocam um reordenamento que não se restringe à esfera econômica, afetando o modelo de proteção social organizado em torno do Estado de Bem-Estar. As mudanças decorrentes do processo de mundialização do capital e que atravessam diferentes dimensões da vida social sob o traço marcante da hegemonia financeira, alteram também as formas de sociabilidade existentes, na medida em que necessitam de novos suportes políticos, ideológicos e culturais. Imprimem novas racionalidades às formas de organização do Estado e das políticas públicas alterando os processos de distribuição do fundo público e, conseqüentemente, os modos de organização e prestação dos serviços sociais.

O quadro político e institucional que se desenha nos anos 90 e tem continuidade nos anos 2000 no Brasil aprofunda as estratégias de subordinação dos processos de construção das diretrizes orçamentárias e de financiamento das políticas públicas aos preceitos dos organismos multilaterais, agravando as condições de desenvolvimento de um campo de proteção social assentado em parâmetros efetivamente universalistas e redistributivos (BEHRING, 2003). As políticas públicas não escapam às armadilhas de conversão do fundo público em elemento de fomento ao processo de acumulação sob a hegemonia do capital financeiro, seja através do montante de verbas públicas reservado para pagamento da dívida que sangra o orçamento das políticas públicas através do superávit primário ou da transferência direta de recursos, via o crescimento das rubricas vinculadas ao esforço de estabelecer um novo padrão de gerenciamento apoiado nos processos de privatização e terceirização dos serviços sociais.

Essas mediações são fundamentais para a compreensão dos traços universais que particularizam o campo das políticas públicas e, conseqüentemente, os processos socioinstitucionais que irão demarcar as condições nas quais se organizam os processos de trabalho coletivos nas diferentes políticas setoriais e neles o tra-

balho do assistente social. As atividades profissionais são compreendidas, neste sentido, como respostas construídas historicamente a partir da combinação destas determinações externas com o acúmulo teórico e metodológico da profissão mediados pela maior ou menor autonomia técnica do assistente social e pela capacidade de forjar respostas coletivas de suas entidades profissionais.

Os fenômenos que abarcam o trabalho assalariado na sociedade capitalista incidem sobre o trabalho do assistente social não de forma direta, observada a sua particularidade no âmbito das políticas públicas. Destarte, a inserção concreta nos diferentes tipos de estabelecimentos nos quais atua é também uma mediação fundamental para a apreensão de como tais fenômenos refletem no trabalho profissional tensões e possibilidades na condução de suas competências e atribuições. Para tanto, é preciso reconhecer como que na realidade brasileira o aparato público estatal e as instituições privadas, em todo o seu largo espectro de possibilidades jurídicas e de mobilização sócioinstitucional, se articulam em torno da oferta dos serviços sociais, configurando um movimento à esfera local sintonizado às exigências desta nova ordem política e econômica do processo de mundialização do capital, que engendra e modifica as relações entre o Estado, o empresariado e parcela da sociedade civil.

As políticas públicas, como possibilidades históricas de reconhecimento das conquistas sociais expressas na forma de direitos sociais, têm na ação do Estado uma condição fundamental de sua garantia e na dinâmica da sociedade civil um campo de manifestação de interesses e de constituição de processos políticos de controle social fundamentais. Na medida em que o reordenamento posto em marcha com a contrarreforma do Estado e o avanço do ideário neoliberal conformam novas práticas e valores gerenciais, alicerçados no esvaziamento do significado do que é público de fato, as políticas públicas são ameaçadas nas suas funções sociais em relação à consolidação da cidadania, pois passam a ser submetidas a uma racionalidade mercantil, que retira dos serviços sociais sua dimensão de direito. Por esta via, o alargamento da participação das instituições privadas, seja pela via do chamado “Terceiro Setor” ou da refilantropização, altera substancialmente os processos de trabalho nos quais os assistentes sociais se inserem no âmbito das políticas públicas.

### **O mercado de trabalho do assistente social na esfera pública estatal**

Os resultados da pesquisa realizada pelo convênio entre o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e a Universidade Federal de Alagoas, junto aos

profissionais inscritos nos conselhos regionais, com registro ativo, num universo total de 61.151 profissionais, publicada em 2005, indicam que no nível nacional, 78,16% dos assistentes sociais estão em organismos de natureza estatal.

Esses dados confirmam a tendência histórica de inserção do assistente social na esfera pública estatal, considerando o total de percentuais das instituições públicas municipais, estaduais e federais. O mercado de trabalho para os assistentes sociais tradicionalmente teve o Estado como seu maior empregador, tendo em vista a tendência de generalização do caráter público da intervenção sobre a “questão social” na sociedade brasileira, ainda que com graves distorções, como já foi amplamente discutido na literatura profissional que trata da condição da política social no Brasil. Dentre as principais áreas destaca-se a da saúde, com um maior número de assistentes sociais, além da assistência social, previdência social, habitação, educação e o campo sociojurídico.

Há que se ter atenção para o fato de que o setor estatal vem sendo atravessado por uma nova racionalidade administrativa, que envolve várias áreas do governo. O trabalho do assistente social insere-se prioritariamente no setor de serviços, particularmente nos serviços sociais voltados para as demandas coletivas de reprodução social. E o setor de serviços tende a estar impregnado da lógica de organização do trabalho dos parâmetros racionalizadores do trabalho na indústria. A perspectiva da “modernização” da gestão administrativa, a lógica da produtividade e da diminuição dos custos tem um impacto direto no aparato organizacional estatal responsável pelos serviços sociais. Tais alterações se expressam na forma de conceber, definir, organizar e gerir as políticas sociais, assim como também nas relações e condições de trabalho dos profissionais envolvidos nos distintos processos de trabalho. Como trabalhador assalariado, o assistente social sofre os mesmos constrangimentos do conjunto da classe trabalhadora, inclusive aqueles que são trabalhadores do setor estatal.

Sob o argumento de transitar para um tipo de administração pública, considerada burocrática, rígida e inoperante para uma administração que se quer gerencial, flexível e eficiente justificou as mudanças centrais no aparelho de Estado para a recuperação da capacidade de formulação e avaliação de políticas, para o resgate da agilidade de gestão, da eficiência e da qualidade da prestação de serviços. Tudo isso, portanto, justificou a promoção de uma ampla reestruturação organizacional, conjugada à renovação de métodos de gestão e de qualificação da força de trabalho.

Desta forma, ao longo das últimas duas décadas, a privatização, terceirização e publicização dos serviços públicos e, particularmente, das políticas sociais, enfim,

o verdadeiro desmonte da seguridade social evidente na precariedade da saúde, quebra dos princípios do Sistema Único de Saúde e no parco investimento social, com certeza colocam desafios para o trabalho do assistente social.

No campo da saúde, Soares (2010) destaca como principais particularidades da contrarreforma: o crescimento precarizado do sistema e de sua rede de serviços; a refuncionalização dos princípios do SUS e de seus fundamentos e transformismo de lideranças do movimento de reforma sanitária com engajamento ativo destes na formulação da contrarreforma da saúde. De acordo com esta autora, os problemas e as contradições particulares do SUS são atribuídos meramente à questão de ordem administrativa e de gestão, o que justifica as parcerias público-privadas na saúde. No que se refere à inserção do assistente social nesse campo, identifica a ampliação de contratação desses profissionais no SUS nos níveis de atenção, mas principalmente na média e alta complexidade e com fortes traços de superexploração e precarização do trabalho. A profissão tem ocupado no SUS o lugar da assistência direta aos usuários, principalmente na média e alta complexidade, com um conteúdo predominantemente assistencial/emergencial. Dados de sua pesquisa mostram que, com relação ao nível de atenção em saúde, a maioria dos assistentes sociais atua na média e alta complexidade quando comparados com a atenção básica ou primária. Dentre as unidades de saúde em que os profissionais trabalham, situam-se: hospitais e/ou maternidades, gestão em distritos sanitários ou no interior das secretarias de saúde, unidades de saúde mental, ambulatórios, clínicas especializadas, Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e muito poucos profissionais estão em unidades básicas e nos Núcleos de Apoio à Saúde da Família. E, finalmente, ela destaca as novas requisições para os assistentes sociais que atuam mais diretamente na gestão ou na assessoria à gestão, referentes aos novos modelos, instrumentos e inovações de uma forma geral na gestão do SUS, cujo sentido não deixa de estar relacionado aos interesses de mercantilização e privatização dos serviços de saúde. Dentre as mudanças na gestão das unidades de saúde, destaca: gestão por organização social, gestão por fundação, existência de Ong/associação na unidade de saúde, contratualização ou contrato de gestão, expansão dos serviços, abertura/ampliação de emergência ou pronto atendimento.

As mudanças propostas têm um caráter liberal e conservador, um tom privatizante que privilegia o mercado, inclusive com a ideia de que este tem um papel importante, porque mais eficiente, na provisão de bens e serviços para a sociedade. O Estado teria apenas uma função subsidiária nos serviços voltados



para a educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Cabe chamar atenção aqui que a nova estrutura de organização do Estado brasileiro prevê diferentes setores, dentre os quais cabe situar o setor de serviços não exclusivos. Neste setor o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas nos serviços como os da educação e da saúde.

Dados da pesquisa desenvolvida pelo CFESS/UFAL sobre o mercado de trabalho da (o) assistente social revelam, ainda, a forte tendência de descentralização das políticas sociais no Brasil, em curso desde a década de 1990, à medida que, do montante geral de 78,16% assistentes sociais que estão na esfera estatal, 40,97% atuam na esfera pública municipal, 24% na esfera pública estadual e 13% na esfera pública federal. Certamente que a realidade de um maior número de profissionais na esfera pública municipal está relacionada aos processos de descentralização e municipalização em curso através principalmente da implantação do Sistema Único de Assistência Social.

Esta tendência de municipalização tem particularidades regionais importantes, como, por exemplo, na Região Norte o maior percentual de inserção empregatícia é nas públicas estaduais, com 47,27%, seguida da Região Centro-Oeste com o percentual de 33,33% de Assistentes Sociais situados nesta esfera. Enquanto que se observa nas Regiões Sudeste, Sul e Nordeste uma maior inserção empregatícia na esfera municipal, respectivamente, 47%, 39% e 34%. A maior inserção empregatícia na Região Sudeste parece indicar que nesta região o processo de municipalização está mais organizado.

Em relação ao tipo de vínculo empregatício das (os) assistentes sociais, observa-se que, considerando a inserção de 78,16% desses profissionais na esfera pública, 55,58% possuem vínculo empregatício como estatutário, vínculo historicamente consolidado no setor público. Quanto a outros vínculos empregatícios, não-estáveis, aparecem os celetistas (27,24%), contrato temporário (9,1%), serviço prestado (5,84%), dentre os mais significativos. Através desses dados percebe-se a variação das modalidades de contratação dos assistentes sociais, certamente que relacionados às mudanças operadas na administração pública que flexibilizam as relações de trabalho, abrindo a possibilidade de vínculos diferenciados, para além do contrato estável e protegido. No marco de uma nova concepção do papel do Estado na esfera da reprodução social, as formas de gestão do trabalho na máquina administrativa estatal são alteradas, sob novos dispositivos legais e jurídicos. A gestão do trabalho tem implicado novos desenhos organizacionais, processos de negociação do trabalho, reorganização de cargos e salários, bem como planos de carreira.

Documento da pesquisa ressalta que nem todos os assistentes sociais que atuam em instituições de natureza pública mantêm vínculos estatutários. As instituições públicas municipais, por exemplo, estão em segundo lugar em relação ao vínculo celetista, ficando atrás apenas das instituições privadas e do Terceiro Setor. Quanto aos contratos temporários, embora esta modalidade de vínculo esteja presente nas demais, as públicas municipais destacam-se com inserções desta natureza.

Na última década coloca-se como um grande desafio para os Assistentes Sociais a questão da descentralização que exige do profissional o desempenho de novas atribuições e competências. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, seguida da constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), configurou particularidades para o exercício profissional, principalmente com a instalação dos Centros de Referência de Assistência (CRAS) e Centros de Referências Especializados de Assistência Social (CREAS). A regulação desta área se dá por meio da Política Nacional de Assistência Social, do SUAS, da Norma Operacional Básica (NOB) de 2005 que materializa os fluxos de gestão do SUAS, bem como na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos de 2006 que estabelece uma perspectiva de gestão do trabalho e diretrizes para os planos de cargos e carreira, diretrizes para capacitação, responsabilidades dos/das gestores em relação aos/às trabalhadores/as nos vários entes federativos.

Em 2007, o Conselho Federal de Serviço Social e o Conselho Federal de Psicologia publicaram um documento com os parâmetros para atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social. Com base nas competências e atribuições de cada profissão, as estratégias e os procedimentos no exercício do trabalho nesse campo foram elaboradas pelos profissionais por meio dos fóruns organizados por suas entidades representativas, respeitando a autonomia do profissional no planejamento e exercício de seu trabalho. As atribuições e competências dos profissionais de Serviço Social na política de Assistência Social foram orientadas e norteadas por direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional e na lei de Regulamentação da Profissão.

Pelo exposto pode-se entrever que novas demandas e requisições são colocadas para o Serviço Social no campo da Assistência Social, mas também em outras áreas, como é o caso da saúde, por exemplo, com os profissionais passando a ter responsabilidades na elaboração das políticas, planos, programas e projetos, na elaboração de Planos Diretores, Planos de Assistência Social, além de participar de Conselhos e fundos nos níveis federal, estadual e municipal. Pode-se destacar o

caráter interdisciplinar e intersetorial do trabalho profissional, a interferência na formulação, gestão e avaliação de políticas e o gerenciamento de projetos sociais.

### **O trabalho do assistente social na esfera pública estatal**

O trabalho do assistente social integra processos de trabalho coletivos em unidades públicas e privadas que implementam diretamente, gerenciam, articulam, controlam e acionam os serviços sociais em consonância com as políticas públicas. Compreender os desafios e as particularidades do trabalho profissional na contemporaneidade requer a apreensão de como as esferas pública e privada se relacionam hoje na conformação dos vetores que orientam as políticas públicas. E também identificar como que as diferentes unidades do Poder Executivo e do Poder Judiciário se articulam para desenvolver e assegurar o desenvolvimento das práticas de proteção social no âmbito do Estado, da família e das instituições da sociedade civil. Além de verificar como as tendências e fenômenos hoje presentes no campo da política social, como a descentralização, a intersetorialidade, o controle social democrático e a territorialidade determinam novas racionalidades na organização dos processos de trabalho coletivos e potencializam ou obstaculizam as competências e atribuições profissionais dos assistentes sociais. Destaca-se, neste sentido, a importância da abordagem das principais formas de inserção dos assistentes sociais nas políticas públicas, considerando os diferentes tipos de instituições e áreas setoriais onde atua.

Nas instituições públicas estatais os processos de trabalho coletivos são organizados a partir da função política, ideológica e econômica do Estado em relação aos processos de distribuição do valor materializado na forma de serviços sociais como expressão dos direitos sociais. Trata-se, portanto, da organização de processos de trabalho coletivos que resultam de uma divisão social e técnica do trabalho profundamente marcada pelas lutas sociais e suas consequentes conquistas expressas em aparatos legais e organizacionais. Observamos, no entanto, que tem prevalecido uma tendência de gestão do trabalho coletivo nas políticas públicas que atende aos imperativos de maior controle sobre os resultados do trabalho, justificada em larga escala pelo processo de contrarreforma em curso. A afirmação de programas e projetos como lógicas de inserção e dos profissionais no circuito da prestação dos serviços sociais expressam traços da focalização das políticas sociais sobre o ideário neoliberal, instituindo uma temporalidade política que fica à mercê dos projetos governamentais e de suas alternâncias nas três esferas (federal, estadual e municipal) que impactam na oscilação dos processos

de contratação da força de trabalho, na precarização das condições de trabalho, na acentuação dos traços de gestão do trabalho nos serviços assinalados já há mais de 40 anos por Braverman (1987), particularmente no que tange à separação entre os aparatos de concepção e de execução dos serviços.

As políticas públicas envolvem um amplo leque de princípios, diretrizes, objetivos, instâncias gestoras e executoras, programas, projetos e atividades que dão o substrato material para a realização do trabalho do assistente social. Embora estas condições estejam cada vez mais subordinadas à lógica da produção da mercadoria, esta não é a finalidade principal da prestação dos serviços sociais, prevalecendo no âmbito do Estado uma razão sócio-política. Neste sentido, há de se ressaltar que a tendência à individualização dos processos institucionais de enfrentamento das demandas sociais organizadas pela ampliação das funções do Estado frente aos mecanismos de controle sobre a reprodução da força de trabalho (NETTO, 2006) e sua conseqüente inscrição nos fluxos que passam a ser estabelecidos pelas novas bases conceituais das políticas públicas, tem se constituído num enorme desafio a ser enfrentado pelos assistentes sociais. A racionalidade técnico-burocrática que se estrutura nos campos das políticas públicas assenta-se sob alicerces que merecem um exame cuidadoso por parte dos assistentes sociais, na medida em que a “centralidade da família”, as condições de “risco e vulnerabilidade social”, a “emancipação e o protagonismo juvenil”, dentre outros elementos conceituais, refirmam as estratégias de recomposição das condições de hegemonia da individualização como suporte da sociabilidade burguesa frente à lógica de subalternização do trabalho às necessidades de acumulação do capital que são mediadas pelas e nas políticas públicas, a partir da ação profissional de um amplo espectro de trabalhadores intelectuais.

As condições de realização do trabalho do assistente social neste âmbito dependem sobremaneira do perfil assumido pelo Estado, em relação às políticas públicas, do alargamento e amplitude dos direitos sociais, dos vetores e do alcance da intervenção política resultante das disputas das instituições que conformam a sociedade civil, da constituição e distribuição do fundo público e da capacidade tecnológica e resolutiva das políticas públicas. A combinação destes diferentes fatores é determinante para a definição das formas de ingresso, contratação, treinamento, capacitação continuada e disposição organizacional desta força de trabalho. Não obstante as condições nas quais se objetivam o trabalho no campo das políticas públicas em seus diferentes setores, apontam para a identificação de que mudanças significativas atingem a prestação dos serviços sociais, e que se

assemelham àquelas que antes se restringiam ou se caracterizavam como restritas à esfera da produção. Chamamos a atenção para os processos de intensificação do trabalho (DAL ROSSO, 2008) nos serviços que impõem à sua produção componentes até então restritos à esfera da produção da mercadoria. Não se trata de um processo de subsunção dos serviços, transformando-os em larga escala em serviços privados mercantis, mas de incorporação de padrões de gestão do trabalho e de sua produtividade parametrados por relações sociais que expressam a expansão da mercantilização da vida social. Na esfera estatal, essas mudanças são observadas a partir de uma questionável busca pela eficiência e eficácia da gestão pública, mas que traduz a importância que os processos de gestão do trabalho passaram a ter diante dos fluxos de transferência do fundo público para determinados setores econômicos terceirizados e organicamente dependentes do Estado.

A tendência de inscrição do trabalho do assistente social na esfera pública estatal mediante a realização de concursos públicos tem se modificado em função do aumento das contratações temporárias. Ainda que este aumento tenha se concentrado inicialmente, no âmbito municipal, em função do pouco investimento na realização dos concursos públicos que viabilizassem as ações decorrentes do processo de descentralização das políticas públicas, na atualidade observa-se um traço presente em todos os níveis de governo, federal, estadual e municipal, fortemente determinado pelas iniciativas deflagradas no âmbito da intitulada “Reforma Gerencial” implantada pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que atravessou todo o governo de Luís Inácio “Lula” da Silva e que vem sendo largamente incorporado como parte de um modelo de gestão adotado pela maioria dos governos estaduais e municipais na atualidade.

O impacto da permanência deste traço pode ser observado na dificuldade em dar continuidade aos modelos de prestação dos serviços sociais através da composição de equipes multiprofissionais que disponham de maior autonomia na condução dos diferentes momentos do trabalho profissional (gestão, planejamento, execução, avaliação, sistematização e elaboração de projetos), visto que a rotatividade dos profissionais contratados temporariamente pelo governo ou através das “organizações sociais” elimina a possibilidade de produção de uma cultura no trabalho a partir do trabalho na direção do fortalecimento dos direitos de cidadania. Além de submeter à lógica mercantil e produtivista a oferta de serviços públicos, instaura-se um cenário de duplicidade nos sistemas públicos de educação, saúde e assistência social, por exemplo, que passam a combinar práticas e dis-

curso amparados nas diretrizes, programas e normas operacionais presentes nas legislações que regulamentam as políticas públicas, com programas e projetos de governo, cuja temporalidade depende das dinâmicas eleitorais e que fortalecem outras concepções sobre a oferta dos serviços sociais.

As racionalidades que presidem os processos de trabalho no âmbito das políticas públicas resultam de processos políticos, econômicos e ideológicos. E nas últimas décadas prevalecem no âmbito do Estado, em razão das tendências que se desenharam sob a hegemonia neoliberal, os processos de descentralização, privatização e focalização da política social. Também contribuiu para a instauração de um padrão que comprometeu a ampliação do acesso aos direitos sociais, a diversificação das formas de organização e a participação da sociedade civil que, desde os anos 90, experimenta um tipo de mobilização e manifestação de interesses do tipo liberal-corporativo, em contraponto ao modelo “europeu”, assentado nos movimentos sociais (COUTINHO, 2006). A organização das políticas públicas, neste cenário complexo e diversificado, assumiu características decisivas, expressando um campo repleto de contradições e tensões, do ponto de vista de suas racionalidades:

- a incorporação de processos de planejamento de longo prazo que prevêm as formas de participação do poder público e da sociedade civil procurando articular as diferentes instâncias governamentais através dos Planos Nacionais (geralmente decenais), Estaduais e Municipais;
- a adoção de processos sistemáticos de previsão orçamentária com a mobilização de legislações que definam as fontes de financiamento;
- a criação de instâncias paritárias de controle social sobre as ações de responsabilidade tanto da esfera governamental quanto da sociedade civil;
- a tendência à promoção de planejamentos e ações intersetoriais;
- a valorização da dinâmica local na construção de uma descentralização que não se esvazie diante dos limites administrativos;
- a composição de redes articuladas de serviços sociais locais e regionais a partir de programas governamentais.

Estas características de modo algum podem ser tomadas isoladamente, sem referência aos processos políticos e econômicos, assim como suas expressões de fato variam muito em função das correlações de forças em cada instância e

localidade, ou mesmo da dinâmica das políticas setoriais. Além de lidar com as questões que afetam o cotidiano da população que busca os serviços sociais como resposta aos seus diferentes e múltiplos carecimentos em um contexto de reprodução das desigualdades sociais, mediado por políticas que visam enfrentar a questão social sob a perspectiva das ações “inclusivas”, o assistente social se depara com um leque de requisições e possibilidades de ação profissional decorrentes das contradições daquelas tendências. Neste sentido, ampliam-se as demandas de acompanhamento profissional das práticas que ultrapassam o circuito institucional de realização dos estudos socioeconômicos e de atendimento, via programas, projetos e serviços, em função da ampliação da(s): ações e programas intersetoriais, articulação dos serviços públicos com as instituições privadas (ONGs, filantrópicas e associativas), atividades de assessoria em diferentes níveis dos processos de gestão das políticas públicas, das ações de cunho intermunicipal ou regional e processos de capacitação, assessoria e acompanhamento das instâncias de controle social.

As ações profissionais no âmbito das instituições públicas estatais experimentam processos contraditórios de retração e ampliação, tanto das possibilidades efetivas de inserção no mercado de trabalho quanto no que se refere às suas atribuições. As atividades mais rotineiras de orientação e acompanhamento social a indivíduos, grupos e famílias não perdem centralidade, mas oscilam em ritmo, eficácia de sua capacidade resolutiva e magnitude, como decorrência da ampliação dos programas de cunho governamental voltados para o “fortalecimento” da função protetiva das famílias sem o suporte material e institucional necessários ao alcance deste objetivo. Enquanto as ações de formulação, administração e avaliação de projetos, programas e políticas públicas, mobilização social e desenvolvimento de práticas educativas passam a ser requisitadas, seja em função da densidade que assume a efetiva gestão e operacionalização das políticas públicas na realidade local, em função da tendência, marcadamente contraditória, dos processos de descentralização, seja pela necessidade teórica e política de ampliação do alcance do trabalho profissional como forma de sintonizá-lo aos processos societários e institucionais de consolidação dos direitos sociais.

O enfrentamento da questão social pelo Estado a partir da política social é um importante componente do processo de profissionalização do Serviço Social, contudo, observa-se, a partir do final século XX, um incremento e diversificação de formas institucionais e políticas deste enfrentamento. A ampliação de práticas

e programas sociais organizados por determinados setores da sociedade civil, pelas instituições do chamado “Terceiro Setor” e pelo empresariado não só integra um processo de alteração de nosso mercado de trabalho, como também sedimenta um tipo de ação ideologicamente orientada para apreender a questão social sob um prisma de despolitização e de individualização. Este movimento não apenas concorre com as ações das instituições públicas estatais, como também as modifica ao atuar ora como atividade complementar, ora como atividade substitutiva.

### **Conclusão**

A processualidade econômica, política e cultural referida à dinâmica capitalista, tecida ao nível mundial com incidências particulares na realidade brasileira, delinearam novos contornos para o mercado de trabalho dos assistentes sociais. As mudanças na organização da produção material e nas modalidades de gestão e consumo da força de trabalho têm efeitos no conjunto das profissões que historicamente intervêm no processo de reprodução da força de trabalho. Situam, pois, mediações históricas e teóricas importantes para a reconstrução da dinâmica social que colocam exigências para um leque de profissionais, que no marco da divisão social e técnica do trabalho, legitimam-se para o desempenho de papéis, atribuições e funções através das quais se articulam as formas de preservação e controle da força de trabalho.

Toda essa processualidade, portanto, não é estranha ao trabalho do assistente social, cujo estatuto profissional está profundamente relacionado às formas políticas e institucionalizadas de enfrentamento da “questão social”. Portanto, a compreensão da realidade do trabalho profissional necessariamente requer relacionar suas metamorfoses recentes ao amplo padrão de reorganização das esferas da produção e reprodução social. O conjunto de mudanças no padrão de respostas à questão social implicou no reordenamento do espaço socioprofissional, à medida que reconfigura significativamente o campo das políticas sociais.

Numa síntese, o mercado profissional de trabalho sofre impactos diretos e indiretos das transformações operadas na esfera produtiva e estatal com repercussões na concepção, na organização, na administração e gestão das políticas sociais. Os processos sociais das últimas três décadas, relacionadas às mudanças na dinâmica capitalista com claras incidências no mundo do trabalho e no papel de regulação social do Estado, têm alterado o trabalho dos assistentes sociais de diferentes formas. Se por um lado, o impacto dos processos sociais reorganiza e refuncionaliza os espaços históricos, por outro lado passa a dar maior visibilidade a outros e inaugura requisições e demandas



no marco das novas expressões da questão social e do conjunto de respostas articulado pelo capital e pelo Estado. E, ao mesmo tempo, novas habilidades, competências e atribuições para o profissional.

Por fim, consideramos que as reflexões sobre o trabalho e as transformações operadas nas últimas décadas nas formas de sociabilidade que são próprias à sociedade do capital constituem matéria com forte apelo no Serviço Social, em função do esforço coletivo de que vem sendo empreendido na construção de seu projeto profissional. Destarte, não se trata de uma preocupação restrita a um determinado campo de atuação ou circuito no qual prevalecem as elaborações acadêmicas. Mas de um tema que atravessa o meio profissional, com fortes implicações teóricas e práticas, e que vem merecendo ser alçado ao campo das ideias e da ação política. Por este motivo, gravita como um tema de extrema relevância para a delimitação das bases de sustentação teóricas e políticas do processo de consolidação do projeto profissional em suas diferentes instâncias de construção e disseminação: os congressos e encontros da categoria, os espaços de formação, as entidades da categoria, nos espaços sócio-ocupacionais e nas instituições e grupos produtores de conhecimento sobre a realidade social e a ação profissional.

Considerando as bases de sustentação do projeto ético-político do Serviço Social, particularmente em torno na defesa da democracia, da liberdade, da luta contra todas as formas de opressão e da garantia do pluralismo teórico sem se negar a construção de uma direção social no processo de formação e nas condições postas ao exercício profissional, o debate sobre processos de trabalho e Serviço Social revela as nuances próprias das opções intelectuais da profissão em sintonia com a realidade social e com a afirmação de um determinado projeto societário.

As diferenças teóricas não se esgotam no debate acadêmico, antes encerram possibilidades de pensar os rumos e as ações profissionais em suas dimensões político-organizativas, formativas e intelectuais em um contexto de mudanças, instabilidades, restrições de todas as ordens e enormes desafios, aos quais, particularmente, a profissão dá mostras incontestes de não se furtar a enfrentar.

## **Referências**

ALMEIDA, N. L. T. *Considerações iniciais para o exame do processo de trabalho do Serviço Social*. Em Pauta. Cadernos da Faculdade de Serviço Social da UERJ, Rio de Janeiro, FSS/UERJ, n. 6, pp. 10-29, 1995.

\_\_\_\_\_. *Processos de trabalho e Serviço Social*. Em Pauta, Rio de Janeiro, FSS/UERJ, n. 15, pp. 87-93, 1999. ALMEIDA, N. L. T. e ALENCAR, M.M.T. *Serviço Social, Trabalho e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARBOSA, R. N, ALMEIDA, N. L. T. e CARDOSO, F. *A categoria processo de trabalho e o trabalho do assistente social*. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, n. 58. pp. 109-130, 1998.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista*. A degradação do trabalho no século XX. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

BEHRING, E. R. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. *Assistentes Sociais no Brasil*. Elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília, 2005.

COUTINHO, C. N. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.

DAL ROSSO, Sadi. *Mais trabalho: a intensificação do labor na sociedade contemporânea*. São Paulo: Boitempo, 2008.

GRANEMANN, S. *Processos de trabalho e Serviço Social I*. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 2, pp. 153-166, Brasília: Cead/Unb, 1999.

IAMAMOTO, M. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. *Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

MANDEL, Ernest. *O Capitalismo Tardio*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

NETTO, José P. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SOARES, R. C. *Contra-reforma na Política de Saúde e prática profissional do Serviço Social nos anos 2000*. In: MOTA, E. (Org.). *As ideologias da contra-reforma e o Serviço Social*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.

## **Notas**

- 1 Mestre e Doutor em Educação pela Universidade Federal Fluminense, professor adjunto da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. neylta@hotmail.com.
- 2 Mestre e Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, professora adjunta da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. monicalencar@hotmail.com.

**Artigo recebido em setembro de 2015 e aprovado para publicação em outubro de 2015.**

