

A relativa autonomia do assistente social na implementação das políticas sociais: elementos explicativos

Vera Maria Ribeiro Nogueira¹

Silvana Marta Tumelero²

Resumo

Buscando contribuir para a ampliação do debate sobre a autonomia profissional do assistente social na implementação das políticas sociais, este artigo tem como objetivo refletir sobre a inter-relação de dois elementos que permeiam a ação profissional em seu espaço sócio-ocupacional: a relativa autonomia do Estado capitalista e a apreensão da ação profissional como um trabalho em serviço. Apresentam-se esses dois elementos, destacando-se como eles explicam e favorecem a relativa autonomia profissional. Entende-se que esse vetor analítico encaminha possibilidades do redirecionamento de uma ação profissional que ultrapasse os objetivos institucionais e seja mais alinhada com os valores do Código de Ética Profissional.

Palavras-chave

Política social; Autonomia profissional; Serviço Social; Ação profissional.

The relative autonomy of social workers in the implementation of public policies – explanatory elements

Abstract

To help expand debate about the professional autonomy of social workers in the implementation of public policies the objective of this article is to reflect on the inter-relationship of two elements that permeate professional action in this socio-occupational space – the relative autonomy of the capitalist state and the apprehension of professional action as work in service. It presents and highlights how these two elements explain and favor relative professional autonomy. It is understood that this analytical vector generates possibilities for steering professional action beyond the institutional objectives and in alignment with the values of the Professional Code of Ethics.

Keywords

Social policy, Professional autonomy, Social Service, Professional action.

Apresentação

A motivação inicial para a construção deste texto partiu de debates e reflexões com alunos de diversas áreas do conhecimento em cursos de especialização, mestrado e doutorado ao longo dos últimos cinco anos.³ Nos diálogos estabelecidos e nos processos avaliativos dos trabalhos solicitados para as disciplinas ministradas,⁴ ficaram evidentes os desafios relacionados à ação profissional, especialmente mencionada pelos alunos atuantes no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e no Sistema Único de Saúde (SUS). Observou-se, de forma recorrente, que os objetivos definidos para a ação profissional dificilmente ultrapassam os objetivos institucionais, não ocorrendo a incorporação da intencionalidade profissional na ação cotidiana, e essa submissão do fazer aos desígnios institucionais tende a obscurecer as possibilidades de se definir objetivos e estratégias de ação que incidam sobre as reais necessidades dos usuários. Evidenciou-se, ainda, que a ação profissional é paramentada por programas, projetos, normativas, instruções e manuais dos órgãos institucionais, geralmente de âmbito federal. Questão essa anunciada por Schütz e Miotto (2012, p. 97), segundo as quais, nesses casos, “[...] forja-se uma supremacia de técnicas e normas sobre o usuário”. Assim, parece não ocorrer a reconstrução do objeto da ação a partir do aporte dos referenciais teórico-metodológicos críticos que subsidiam a prática do assistente social, tampouco realiza-se a leitura da realidade local, seja institucional ou relacionada à demanda. Isso resulta em três impasses adicionais para o campo profissional.

O primeiro, ao subordinarem as ações profissionais unicamente aos objetivos e às ações programáticas da instituição, definidos em outras instâncias, esvai-se a direção social estratégica que o Serviço Social construiu, nas últimas décadas, tendo como norte a emancipação política, retornando-se a padrões tecnicistas e acríticos, dominantes prévios ao movimento de reconceituação.

O segundo refere-se à impossibilidade de “[...] transformar os objetos de intervenção (presentes na capilaridade do movimento real) em objetos de conhecimentos, desde uma perspectiva ontológica e sócio-histórica [...]” (MOTA, 2013, p. 6).

Por fim, o terceiro, não menos importante, diz respeito ao afastamento progressivo dos valores contidos no Código de Ética Profissional, entendidos e aprovado pela categoria como norteadores da ação, o que pode fazer com que o usuário não tenha suas demandas atendidas, ou serem atendidas de forma intermitente e incompleta, tornando-se um número de um arquivo controlado pelas tecnologias de informação.

A resposta ao que foi observado encontra-se, no momento, ainda como uma questão em aberto, exigindo um esforço teórico para sua apreensão. Diante disso, este texto procura evidenciar as inter-relações entre alguns elementos condicionantes das ações profissionais que podem ampliar o debate desse assunto e indicar novos caminhos.

Não desconsiderando os condicionantes que incidem sobre as ações profissionais já sinalizados por Mioto e Lima (2009), outros elementos que imprimem direção e materialidade à prática podem ser incorporados a essas análises. Assim, parte-se do suposto de que a inserção do profissional, enquanto agente estatal, na implementação das políticas sociais, relacionada às nuances que o trabalho em serviço oferece na linha da autonomia do profissional executor dos programas sociais, são elementos condicionantes que podem matizar a ação profissional, propiciando maior compreensão sobre os processos interventivos e, possivelmente, garantindo uma ação que vá além dos desideratos institucionais.

Parte-se da constatação de que não se pode perder de vista, nesta reflexão, os desafios derivados da rápida institucionalização das políticas sociais, bem como o desenho e as formas que assumiram os programas das grandes políticas sociais no Brasil, especialmente o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ao situar-se o assistente social como um dos integrantes das equipes interprofissionais, tanto na saúde como na assistência, forçosamente essa inserção trouxe à tona questionamentos sobre as particularidades do fazer profissional do assistente social, a saber, as dificuldades de adequar-se às exigências do atual padrão gerencialista na área das políticas públicas e os entraves para encaminhar a ação em uma linha emancipatória, participativa e democrática.

Não se entende, todavia, ser esta uma reflexão ou argumentação acabada, pelo contrário, situa-se mais como um convite para novas abordagens, tendo como foco a qualificação profissional e a produção de conhecimentos em nossa área de competência e na área das Ciências Sociais. Busca-se tão somente dar continuidade, em parte, à linha argumentativa acerca da relação entre o Serviço Social e o trabalho em serviço, abordada por Karsch (1987), Nogueira (1990), Costa (1997), Britos (2006), Schütz (2009) e Schütz e Mioto (2012).

Buscando contribuir para a ampliação do debate sobre o tema delineado, este artigo reflete sobre a inter-relação entre o trabalho em serviço e as particularidades desta ação se desenvolver no plano estatal, destacando e explicitando, no plano teórico, aspectos que explicam e favorecem a relativa autonomia profissional.

Este texto está organizado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Inicialmente apresenta-se uma breve explanação acerca das metamorfoses que vêm incidindo sobre a proteção social pública em razão da adoção, no país do ideário neoliberal, da redução das funções executivas do Estado e de estratégias que têm alterado o desenho das políticas públicas, especialmente as de corte social.

A seguir se abordam aspectos conceituais sobre o Estado, apontando como a sua aparência contraditória e suas funções atuais favorecem uma explicação para sua aparente autonomia do modo de produção capitalista. Ao aparecer como forma política, se apresenta como tendo um fim em si mesmo e sob uma organização jurídico-administrativa que lhe assegura relativa autonomia e, por este movimento, se expressa sem vinculação classista, ou seja, desvinculado das relações sociais que estruturam o modo de produção capitalista.

Posteriormente, retomam-se algumas reflexões sobre o significado da ação em serviços, entendendo que essa apreensão possibilita compreender questões cotidianas vivenciadas pelos profissionais, uma vez que as políticas sociais se materializam em ações e serviços prestados aos usuários. Situar-se no campo estatal confere ao profissional um estatuto diferenciado que tem sido pouco analisado.

Não se indicam conclusões, pois se pretende fazer uma abordagem inicial sobre o tema, aberta a outros subsídios que possam favorecer tanto a ampliação do aporte teórico como, igualmente, ações profissionais mais qualificadas, reduzindo a angústia que permeia os profissionais em seu fazer cotidiano.

Políticas sociais: redesenhos e alterações em tempos de redução das funções estatais na área social

Os sistemas protetivos, após a reforma do Estado brasileiro encetada no Brasil a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, apresentam concepção, organização e dinâmica em seus programas e ações distintas das formas anteriores, plasmadas na Constituição de 1988. Embora tenha ocorrido uma relativa reorientação da política social entre os governos Fernando Henrique Cardoso e nos governos Luís Inácio da Silva (Lula) e Dilma Rousseff, com a ampliação de direitos em termos de Assistência Social, os princípios de administração e gestão pública, neste campo, continuam sob a lógica gerencial. Na área de saúde, em hospitais públicos estaduais e especialmente nos hospitais universitários, há sim uma intensificação de diretrizes, estruturas e metas gerencialistas, em certa medida transpostas dos modelos privados de gestão, como os contratos de gestão de

instituições de saúde públicas com Organizações Sociais e a implementação das Empresas Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEHs.

As tendências de construção de um Estado de proteção social de cunho universalista entram em declínio e, em seu lugar, surgem as iniciativas de alteração do consenso construído e contido na carta constitucional, tendo como escopo a busca da igualdade social. O ideário do Estado Mínimo predominou sobre o Estado de Bem-Estar, sendo os programas sociais concebidos com foco central na pobreza, de acordo com as diretrizes das agências multilaterais. A redução das desigualdades sociais deixa de ser o objetivo a ser perseguido, e assiste-se à desobrigação do poder público com a cidadania social, conforme evidenciam não só os processos de privatização de ações tradicionalmente sob a responsabilidade pública, como a persistente redução de direitos conquistados, especialmente os relacionados à proteção ao trabalhador.

No plano organizativo, os programas são desenhados e regulados de acordo com os princípios e a lógica da administração gerencial e da racionalidade técnico-burocrática. A reorganização do Estado foi também pautada pela descentralização administrativa, com a separação entre a formulação e a gestão dos programas, sendo a primeira competência da Federação, dos estados e dos municípios, e a segunda, a gestão, sob a responsabilidade municipal. Na dinâmica dos programas:

Teria havido, então, uma busca pela concretização – e (ou) ‘invenção’ – de ‘novos’ programas sociais, capazes de responder a esse novo contexto, acompanhados da busca de novas técnicas e novos modos de intervenção, novas formas de aferição e avaliação (*benchmarking*) social (GEORGES; RIZEK; CEBALLOS, 2014, p. 649).

As políticas sociais no Brasil, especialmente as referentes aos grandes sistemas, como saúde e assistência social, foram e vêm sendo modeladas por uma institucionalidade pretensamente modernizadora e decorrente de diversos fatores, dos quais dois se sobressaem. De um lado, as orientações normativas e programáticas das agências governamentais responsáveis pelos processos decisórios, financiamento e regulação das políticas públicas; de outro, no campo operativo, as decisões locais, as quais ficam a cargo dos gestores, e as ações desempenhadas pelos profissionais que integram as equipes interprofissionais, entre as quais se destacam os assistentes sociais. Pode-se afirmar, com base nos estudos atuais (FARIA, 2012; SILVA, 1999; PAULILLO, 2000), que os processos de implementação remodelam, no plano local e regional, as grandes decisões e desenhos políticos definidos em plano nacional.

Mesmo havendo a defesa constante pelos movimentos sociais e organizações corporativas profissionais para a alteração nos padrões de proteção social, reconhece-se que a hegemonia neoliberal na direção política e na gestão do Estado brasileiro nas últimas décadas não suprimiu o tensionamento entre a racionalidade tecnocrática gerencial, de um lado, e a defesa de processos democráticos e de manutenção do debate político quanto à organização, implementação e ampliação das políticas sociais na busca de sua universalização, de outro (TUMELERO, 2015).

É pensando na funcionalidade que os agentes implementadores das políticas estatais têm na institucionalização das políticas, que este texto traz como um de seus eixos interpretativos as peculiaridades do trabalho em serviços, o que possibilitaria ampliar os espaços democráticos e a fruição dos direitos sociais que ultrapassem o plano formal.

Em que pese o acentuado retrocesso no campo dos direitos sociais e dos limites das políticas sociais no Brasil, após um período no qual se vislumbrava possibilidades concretas de reduzir o alto grau de desigualdade reinante na sociedade brasileira, as políticas protetivas nacionais continuam sendo implementadas, mantendo, em grande parte, a perspectiva gerencial pautada em resultados quantitativos. Por essa razão, aprofundar o entendimento sobre processos de materialização dos planos e programas e sobre o papel dos sujeitos políticos envolvidos é uma tarefa a ser sempre renovada.

A aparente autonomia do Estado capitalista

Parte-se da constatação da impossibilidade de se pensar na autonomia das ações profissionais na esfera pública sem uma apreciação, ainda que sintética e objetiva, do próprio Estado relacionado não unicamente às suas funções atuais no campo da política social, no que se refere à garantia e fruição dos direitos sociais, mas, igualmente, à sua funcionalidade na dinâmica do modo capitalista de produção. Partindo da perspectiva que concebe e problematiza o Estado, “[...] na riqueza e multiplicidade de suas determinações, nenhuma das quais pode, por si só dar conta do fenômeno em sua plenitude” (BORÓN, 2002, p. 255), é possível reconhecer o caráter produtor e contraditório desse Estado.

A tradição marxista define o Estado moderno como a forma política gestada sob as condições sociais e econômicas da organização capitalista, que não se esgota em uma dimensão funcional, mas porta também uma dimensão propriamente “institucional”, sem com isto representar sua autonomização.

O Estado moderno, como forma política da relação de socialização capitalista, aparece apartado das relações sociais e econômicas fundamentais, igualmente como ocorre com a forma mercadoria “fetichizada” em relação ao seu produtor. Este aparente distanciamento, significa que o Estado não é autônomo em relação à dinâmica dos processos produtivos, mas que opera hegemonicamente em favor desses, coordenado por agentes que não são, propriamente, a classe dominante.

Para Hirsch (2010), pautar a análise do Estado a partir da forma de socialização capitalista é considerar, além da relação trabalho assalariado e capital, uma “inteira série de outros antagonismos sociais, de relações de domínio, de exploração e de subordinação: sexuais, religiosas, culturais, regionais [...] que não resultam meramente das relações capitalistas de classe, e não desapareciam de modo algum com elas” (2010, p.39).

Deste modo, há que se considerar o Estado na complexidade e diversidade de sua estrutura institucional, com as relações estabelecidas entre classes e grupos, com suas capacidades de “adaptação em relação às modificações das relações sociais”, com as contradições manifestas em disputas e concorrências internas (ou seja, o Estado não é uma unidade organizativa fechada), assim como considerar o “interesse próprio de seus funcionários burocráticos e políticos.” (HIRSCH, 2010, p. 32). Assim, a “relativa autonomia do Estado” está fundada na complexidade de relações sociais que demandam dele respostas em estruturas institucionais específicas, particulares, ampliando desta maneira as contradições internas pelas distintas agências do pessoal do Estado, mediadas por seus vínculos orgânicos e interesses pessoais.

Inserido e coproduzido pela ordem econômica capitalista e materializado como sua forma política (HIRSCH, 2010), apresenta elementos que tensionam a configuração e o conteúdo das políticas públicas e incidem na ação de seus agentes operadores. As políticas públicas, enquanto determinadas pelas lutas e disputas de interesses de diversos atores sociais, impactam desde os agentes corporativos do mercado, os representantes político-partidários e os atores da sociedade civil, com suas respectivas agendas de proposição de políticas, até seus agentes implementadores.

Mesmo considerando que as políticas públicas são uma das formas contemporâneas de poder (DI GIOVANNI e NOGUEIRA, 2015), identifica-se, na configuração do Estado, pela natureza contraditória de sua constituição, um espaço de autonomia dos agentes que as implementam; ou seja, devido às contradições inerentes à dinâmica estatal, as estratégias e os instrumentos de gestão adotados para a operacionalização das políticas públicas não possuem “valor em si”, mas podem

configurar-se com distintos conteúdos políticos e abrem a possibilidade de abordar o Estado em ação e verificar como este constrói, por meio de seus agentes, resposta a uma dada realidade social com determinada dimensão ético-política.

Essa possibilidade é confirmada pela literatura atual sobre a implementação de políticas públicas (SILVA, 1999; FARIA, 2012; LOTTA 2012), ao constatar o *gap* entre os objetivos previstos e os resultados alcançados em sua materialização. Concorre para esse fenômeno o papel da burocracia do nível de rua⁵, sendo o dia a dia desses profissionais marcado pelas interações constantes com os diferentes sistemas relacionados à sua profissão, como o político, o institucional, o organizacional e o comunitário (LOTTA, 2012), e essas relações impactam diretamente sua ação. Desse modo, não é possível apreender determinadas estratégias de ação do Estado tomando seu pessoal apenas como “autoridade técnica”, como “especialista”, cuja ação política fica subsumida nas análises ou atribuída à comunidade política de legisladores e gestores.

No campo da teoria social crítica, autores que revisitam a obra de Marx assumem uma postura teórica que permite, na análise do Estado, identificar duas dimensões que esclarecem a questão da “relativa autonomia do Estado”. Uma delas diz respeito ao “poder de Estado” que se estabelece nas relações com as classes fundamentais e que cumpre, no capitalismo, uma “função social” de reprodução das relações estruturais (CODATO; PERISSINOTTO, 2011) ou, como afirma Hirsch (2010, p. 28), “[...] a forma política como expressão do modo de socialização contraditório do capitalismo”, e que se expressa não como “[...] um aparelho privado da classe dominante”, mas separado dela. A outra dimensão nasce precisamente dessa necessidade de a forma política do capitalismo aparecer como um modo impessoal de poder público, constituindo-se como uma estrutura particular, uma instituição que abarca uma série de recursos: “[...] a administração, o orçamento, o poder executivo” (CODATO; PERISSINOTTO, 2011, p. 50), e que apresenta um interesse em “si mesmo”. “Este interesse se constitui na necessidade de conservação de poder e de reprodução do pessoal dirigente” (HIRSCH, 2010, p. 56).

Essa dimensão de análise centra-se no “poder governamental” (CODATTO; PERISSINOTTO, 2011, p. 46), mas não o faz de modo independente das relações de classe, do poder estatal. É possível observar essa interdependência quando se parte da concepção que define o Estado como “forma política do sistema capitalista”, numa relação orgânica com a estrutura econômica, mas também que considera sua “ossatura material”, sua tradução objetiva numa instituição. Essa dimensão do Estado como organismo, instituição, espaço e mecanismo de media-

ção entre estrutura política e estrutura econômica, segundo CODATO (2011), tem para o próprio Max “[...] um papel ativo na preparação dos papéis e na movimentação dos atores” (CODATO, 2011, p. 147). Tendo essa referência como central, entende-se ser possível pensar na particularidade da ação de agentes que ocupam o organismo estatal nos Estados contemporâneos. Essa particularidade colabora para que não seja possível transpor para o interior da estrutura estatal, em termos do pessoal do Estado, a lógica mesma da divisão social e técnica alcançada pela revolução industrial.

Ainda que seja factível se referir a uma especialização do Estado capitalista, fundamentando-se na tradição crítica, o seu funcionamento burocrático não poderá ser explicado pela lógica da autoridade técnica (da perícia), de um corpo funcional que se distancie das práticas políticas, pois isso obscureceria as contradições sob as quais operam os intelectuais ou agentes estatais implementadores de políticas. Em igual medida, a caracterização do pessoal do Estado, pela mesma lógica da divisão social e técnica do sistema produtivo (entre trabalho intelectual e trabalho manual), é considerada como uma racionalidade simplista por Hirsch (2010), pois desconsidera elementos afetos à socialização capitalista (forma social) que incidem na ação dos agentes do Estado (TUMELERO, 2015).

Assim, é possível reconhecer uma realidade institucional do Estado, sobre a qual persiste uma lógica própria e interesses específicos dos agentes estatais, sem que tal fato impeça a análise sobre o “poder de Estado”, ou seja, relações sociais se produzem e reproduzem com as ações efetivadas pelo Estado em sua dimensão institucional (aparelho de Estado) materializada nas práticas de seu pessoal.

Perissinotto (2011) elenca uma série de argumentos em que é possível evidenciar a autonomia da política e, por conseguinte, a relativa autonomia dos agentes políticos e dos agentes estatais. Entre outros, destaca-se o seguinte argumento:

[...] nas análises que Marx faz da relação entre ação política e resultado histórico, isto é, a ideia de que um resultado histórico é, em grande parte, um artigo não pretendido de antemão, mas sim produzido pela interdependência entre as diversas opções e decisões estratégicas tomadas pelos agentes políticos no curso da luta política (PERISSINOTTO, 2011, p. 77).

As contradições no interior do Estado não se reproduzem de forma idêntica às “divisões na luta de classes”, pois “tomam frequentemente a forma de ‘quere-las’ entre membros de diversos aparelhos e setores do Estado” (POULANTZAS,

2000, p. 158). A observação desse autor em relação às práticas do pessoal de Estado se coloca muito próxima ao que Gramsci define como “[...] pequena política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas) [...] a pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida [...]”, por vezes determinadas pelo desejo de “[...] predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política” (GRAMSCI, 2014, p. 21-22).

Mascaro (2013) afirma que “a reprodução social capitalista se estabelece de modo atomizado, com múltiplos agentes em concorrência [mas] tal estabelecimento é também político e jurídico” (MASCARO, 2013, p. 116). Os agentes estatais compõem esse quadro, não de forma homogênea, mas por vínculos orgânicos com as classes fundamentais. É a intensificação das contradições desses vínculos, das lutas de classe, grupos e indivíduos, no interior da estrutura estatal, por seus agentes, que permite identificar possíveis alianças de forças políticas na constituição de projetos societários alternativos.

No conjunto das relações sociais capitalistas, a compreensão pelos agentes estatais desse quadro complexo de suas agências pode favorecer a produção de práticas políticas que afrontem o mero reprodutivismo de práticas tradicionais, conservadoras, fossilizadas e ainda presentes na instituição estatal — como o autoritarismo, o centralismo, o patrimonialismo, o fisiologismo partidário ou corporativo-profissional — e estimular a institucionalização de práticas democráticas.

Ao problematizar as políticas públicas, Almeida e Alencar colocam questões e reflexões que contribuem para evidenciar que os estudos sobre novas dinâmicas de gestão e implementação de políticas públicas não prescindem do estabelecimento de sua relação com os saberes e práticas concretas de seus agentes. As questões são formuladas nos seguintes termos:

Como pensar as formas como as experiências de descentralização e a intersectorialidade das políticas públicas estão sendo formuladas e conduzidas sem interrogar sobre as práticas e saberes mobilizados pelos diferentes tipos de intelectuais — individuais ou coletivos — que atuam cotidianamente nas instituições sociais que as materializam na cidade? Trata-se não apenas daqueles que têm nas políticas públicas um componente de suas estratégias de sobrevivência e formas de acesso aos direitos sociais, mas dos que por meio delas operacionalizam processos gerenciais, profissionais e políticos que se sintonizam às disputas ideológicas e aos consensos e dissensos sociais (ALMEIDA e ALENCAR, 2011, p. 71-72).

Reconhece-se esta perspectiva de relativa autonomia do pessoal do Estado, na chamada discricionariedade possível da “burocracia do nível de rua” (LÓTTA, 2012), que abarca não somente o pessoal técnico de formação especializada, mas todo um quadro de pessoal, cuja atuação ocorre na relação direta com a população usuária dos serviços públicos. Neste artigo, ao se referir aos “agentes estatais implementadores de políticas públicas”, se trata daqueles profissionais de nível superior, ou seja, com formação técnica profissional, especializada, cujo vínculo de trabalho se dá com o Estado, os quais se compreendem não como “funcionários”, e sim agentes, em razão da dimensão política presente em suas ações e da relativa autonomia que possuem na execução de seu trabalho, quadro em que se incluem os assistentes sociais.

Nessa definição, a designação agente porta a noção de sujeito político e, na expressão implementadores, se reconhece a concepção não só de executores, mas da capacidade de criar, gestar e executar; requisitos fundamentais para o entendimento do “pessoal de Estado” em sua condição potencial de trabalhador não alienado. Um sujeito político que vivencia a contradição da ação fetichizada, porém não naturalizada, mas como “possibilidade”, como “dever” de sujeito histórico-social. Não se tem a ilusão de que esses processos provoquem rupturas estruturais, mas potencializam rupturas com um ethos institucional fundado na dinâmica própria da socialização capitalista; e podem criar fissuras nas práticas predominantes no aparato estatal.

A ação profissional do assistente social enquanto trabalho em serviço⁶

Ao se tomar a ação profissional como trabalho em serviço como um dos elementos para compreensão da relativa autonomia profissional, é preciso explicitar as razões e a perspectiva dessa abordagem. Não se pretende aqui repor as polêmicas quanto ao trabalho em serviço ser considerado produtivo ou improdutivo, material ou imaterial, produtor ou não de valor e sua contribuição na economia do desenvolvimento⁷, tampouco tenciona-se retomar um debate mais amplo sobre os serviços, seja no âmbito da teoria marxista, seja no âmbito da sociologia do trabalho⁸. São indicadas unicamente as características e propriedades dos serviços para sustentar a argumentação quanto à dificuldade de tratar as ações profissionais em uma perspectiva unicamente gerencial burocrática, despida de conteúdos políticos e de valores subjetivos. Indica, ainda, a dificuldade dos serviços, pela sua própria natureza, de serem controlados por agências centralizadas, o que confere um grau acentuado de liberdade de ação aos agentes implementadores de políticas públicas.

Uma breve apreensão conceitual sobre serviços é necessária para o encaminhamento da argumentação. Uma concepção ampla é indicada por Dal Rosso (2014, p. 76), que postula que “[...] atividades em serviços compreendem uma quantidade muito grande de ações que possibilitam a circulação e o consumo, além de um conjunto de outras atividades a ela agregadas e de natureza diversa”. Segundo esse autor, as atividades desenvolvidas pelos servidores do âmbito estatal são classificadas como serviço, desde que sejam prestadas aos cidadãos e que a relação entre o trabalhador e o empregador (Estado) se extinga no pagamento do salário. Observa também que o Estado presta serviços de educação, de saúde pública e outros que não dependem de relações econômicas diretamente, mas sim “[...] do patamar de civilidade ou barbárie de cada nação (DAL ROSSO, 2014, p. 86)”; ou seja, os serviços na esfera da proteção social pública são instituídos, além de sua funcionalidade no campo econômico, visando ao atendimento das demandas sociais, viabilizado através de medidas de política social. O alcance, o desenho e a regulação das políticas sociais são igualmente construções sócio-históricas, derivadas da apreensão do nível de igualdade ou desigualdade aceito em cada sociedade, indicados pela concepção de cidadania adotada e justificada. São, enfim, modeladas pelas relações estabelecidas entre a sociedade e o Estado.

Meirelles (2006) propõe uma abordagem conceitual sobre serviços, partindo da hipótese de que a sua natureza específica reside em ser essencialmente realização de trabalho, ou seja, trabalho em processo, trabalho em ação. A mesma autora sintetiza uma caracterização dos serviços por autores contemporâneos em duas grandes linhas: os serviços centrados na oferta e os serviços centrados na demanda. Quando a análise é centrada na oferta, os autores indicam três características que diferem das demais atividades econômicas: fluxo, variedade e uso intensivo de recursos humanos. O fluxo está relacionado com as propriedades de simultaneidade e continuidade da prestação do serviço, que se mantêm contínuos no tempo e no espaço. A simultaneidade resulta em outras duas características dos serviços: a inestocabilidade, pois não se permite estocar o que foi produzido, e a incomensurabilidade, sendo os seus resultados de difícil aferição e, portanto, controle. A variedade reside na multiplicidade de técnicas de produção dos serviços e na variação em tamanho e margem de lucro quando realizado em empresas produtivas. O uso intensivo de recursos humanos é a terceira característica apresentada pelos serviços, sendo pela sua natureza relacional, intensamente interativa, dependente de inúmeros fatores, o que sinaliza para a impossibilidade de ser avaliado pelo tempo despendido em sua prestação (Idem). O trabalho em serviço supõe uma troca entre pessoas singulares

em uma relação geralmente face a face. Entram nessa troca elementos subjetivos relativos aos valores, história de vida, cultura e expectativas diferenciadas. Portanto, um serviço prestado é sempre único, não podendo ser repetido igualmente em outras situações. Não é similar a um produto que pode ter seu tempo de fabricação aquilatado. Ao depender de ações interativas entre pessoas, sua trajetória quase sempre é processual, variável no tempo, dependendo da maior ou menor facilidade de trocas de informações e orientações, ou, em outros termos, poderá exigir várias atividades para se alcançar seu escopo final. Pela mesma razão, os serviços têm sua produção e consumo imediatos, não sendo possível seu armazenamento para uso futuro, ou, como anteriormente dito, possuem a característica da inestocabilidade.

Os autores que centram a análise dos serviços a partir da demanda objetivam apreendê-los tendo em vista os fins a que se destinam e o seu consumidor – função e público-alvo. Classificam-nos, assim, em relação ao tipo de atividades: (a) serviços intermediários, que se referem às atividades produtivas industriais e empresariais; e (b) serviços finais ligados aos serviços de consumo tanto individuais (lazer, serviços domésticos), como coletivos (segurança, saúde, educação).

Essas duas visões dicotômicas têm sido superadas por alguns autores, e Meirelles (2006) sinaliza para novas alternativas decorrentes das mudanças técnicas e econômicas na área dos serviços, as quais mantêm as propriedades e as características das análises do lado da oferta e da demanda.

Outro elemento relevante aos objetivos desse texto em relação aos serviços, igualmente apontado por Meirelles (2006), é o uso intensivo da informação, a habilidade de processar e interpretar informações que devem ser aprendidas pelos consumidores dos serviços. Tendo em vista a dimensão sócio-educativa do Serviço Social, essa troca de informação é um dos elementos fortemente presentes na ação cotidiana, confirmando o trabalho profissional como um serviço.

Ainda que contenha características e propriedades que o particularizem, as atividades de serviço, ao serem monetarizadas pela sua realização, se configuram como trabalho, daí se adotar a terminologia trabalho em serviço, embora não possam ser analisados e avaliados pela mesma lógica. A intenção de tratar o trabalho em serviço, e a partir de suas particularidades e especificidades como estas incidem no fazer profissional e impactam a ação dos agentes implementadores do Estado, influenciando especialmente a autonomia que lhes é conferida pelo tipo de vínculo institucional estabelecido, não é uma abordagem inovadora. Em 1987, Ursula Karch publicou um livro sobre o tema, e posteriormente outros autores adensam a compreensão sobre a relação entre o Serviço Social e os serviços⁹.

O Serviço Social, desde suas origens, vem atendendo às requisições sociais de forma institucionalizada, isto é, a resposta é formulada de maneira específica e persistente, constituindo-se em uma troca relacional entre sujeitos, características que lhe imprimem a qualidade de serviço.

O atendimento das necessidades vitais foi, durante um longo período da história da humanidade, restrito à esfera privada - comer, reproduzir e morrer eram manifestações pertencentes à vida familiar, ao âmbito doméstico. Devido à expansão do modo capitalista e à imposição de novos signos reguladores do sistema social, essas necessidades vitais adquirem uma sobrefunção relacionada à acumulação do capital, e a reprodução vai expandindo-se para a esfera pública, ampliando os serviços para seu atendimento. Os serviços cumprem então uma tripla funcionalidade na ordem monopólica burguesa: atender às expectativas e demandas da sociedade; servir de controle das contradições sociais da sociedade capitalista contemporânea; e favorecer, de forma indireta, a acumulação do capital. Funções anteriormente cumpridas pela rede de solidariedade civil e pelas famílias passam a ser incorporadas ao Estado ou a organizações privadas que aparecem como públicas (BRAVERMAN, 1981, p. 48). Na matriz funcional, são consideradas instâncias de manutenção da coesão social, servindo para garantir a homeostase do sistema em substituição a anteriores instâncias reguladoras. O autor aponta que a matriz marxista sinaliza que a expansão dos serviços é estrutural ao desenvolvimento do complexo produtivo, posição confirmada igualmente por Meirelles (2006) e Kon (2007).

A imprecisão e a generalidade das definições sobre o que significa trabalho em serviço são também indicadas por Claus Offe (1989), sinalizando que, na literatura do setor terciário, trata-se usualmente de uma categoria residual¹⁰. A concepção de trabalho em serviço é assim explicada mais pelos atributos negativos; ou seja, pelo que deixa de ser em relação à categoria trabalho:

O trabalho em serviços gera produtos não materiais, que não podem ser armazenados ou transportados. O trabalho em serviço não é, ou é menos, suscetível à racionalização técnica e organizacional se comparado com o trabalho que produz bens. A produtividade do trabalho em serviços não pode ser medida e, por isso, seus padrões de produtividade não podem ser controlados (OFFE, 1989, p. 135).

Visando superar tal imprecisão conceitual, Claus Offe (1989) procurou desenvolver um conceito de trabalho em serviços a partir de sua funcionalidade em uma perspectiva sociológica. Entende que os serviços, incluindo as

instituições e profissões prestadoras de serviço, são tendencialmente voltados para o funcionamento da ordem social. Eles equilibram a articulação entre os elementos do todo social e contribuem para defender e preservar os elementos diferenciados da sociedade. A manutenção da norma, função dos serviços, tem dois vetores: resguardar, de um lado, as partes do todo, garantindo a individualidade, as variações e as contingências e situações diferenciadas que apresentam e, de outro, o resultado da intervenção deve preservar as regras, normas e valores gerais do todo.

Conseqüentemente, um critério de qualidade do trabalho em serviços é que ele não suprima a individualidade e a especificidade da situação de um ‘caso’ em favor de uma norma de referência rígida, nem inversamente, atribua uma tal às particularidades que as condições normais previstas por terceiros não sejam realizadas (OFFE, 1989, p. 136).

Ocorre, assim, uma distinção entre regras e normas gerais que devem ser seguidas em cada “caso” específico e as normas para valores que devem ser respeitados no âmbito geral. Devido a essa contingência, os meios específicos de se atingir um objetivo são referentes à especificidade de cada situação. As tarefas de mediação, sintetização e normalização, características dos serviços, são perpassadas sempre pela tensão existente entre os dois aspectos mencionados. “É preciso sempre normalizar simultaneamente o caso e individualizar a norma” (OFFE, 1989, p. 137).

Da incumbência posta aos serviços e da forma de sua materialização decorre uma situação complicada devido às características e propriedades dos serviços, anunciadas anteriormente. Nas sociedades capitalistas contemporâneas, os serviços são realizados via instituições e sob o regime de assalariamento, isto é, há a sua monetarização e, por conseguinte, o estabelecimento de relações contratuais entre os agentes envolvidos na ação idêntica às trabalhistas. Tais relações contratuais, devido à monetização mencionada, exigem uma racionalidade que é própria do trabalho e difícil de ser obedecida no caso dos serviços, devido às suas propriedades, especialmente à sua natureza relacional. O serviço, no mundo capitalista, tende a ser medido e “cobrado” pelo mesmo parâmetro do trabalho produtivo industrial, olvidando-se que o primeiro tem uma racionalidade diferente e não se enquadra na racionalidade do processo produtivo das organizações industriais.

A racionalidade dos serviços subordina-se, ainda, além de suas propriedades particulares, às sequências da mediação e conciliação, atentando para os dois aspectos de sua funcionalidade: a normatização e a particularização. Implica ao agente um espaço de manobra – de autonomia – que dê oportunidade de responder “aqui e agora” a ordens diferenciadas de exigências. Segundo Lotta e Parvez, “Isso porque esses podem agir discricionariamente, realizando escolhas alocativas, adaptando critérios e julgando situações específicas a partir de seus próprios valores e referenciais, e não só a partir das regras pré-definidas” (2010, p.3)

Contém uma especificidade radicalmente oposta à racionalidade do trabalho industrial que define a relação direta entre meio e fim, diminuindo o espaço de manobra dos trabalhadores e sujeitando-os a um maior controle externo. A esfera dos serviços, ao contrário, guarda uma relativa autonomia do ator envolvido, não ocorrendo intermediação direta entre meio e fim, devendo os objetivos e encaminhamentos serem fixados de maneira não estandardizada, resguardando a tensão entre a normalização e a particularização (NOGUEIRA, 1990). Assim, o produto dos serviços e a sua quantificação e qualificação dificilmente são medidos em termos objetivos e concretos. Os resultados previstos da ação nos serviços serão positivos se houver um equilíbrio entre os processos de individualização/diferencial e o processo de coordenação/padronização (NOGUEIRA, 1990).

Somente um lado do processo de adaptação é abarcado se, por exemplo, é estabelecido que o trabalho de um médico é curar paciente, ou que o trabalho de um vendedor é vender mercadorias. Embora isso possa estar certo, também é verdade, reciprocamente, que os padrões reconhecidos de ‘tratamento bem sucedido’ ou de ‘venda’, assim como os meios específicos para se atingir esses objetivos, devem ser concretamente determinados em relação à especificidade do caso (OFFE, 1989, p. 137).

Todos os tipos de trabalho em serviço, em sua função social geral de mediar e normalizar, apresentam ainda duas dificuldades interligadas, derivadas mesmo da função social e do processo de mercantilização/monetarização dos serviços típico da sociedade terciária. Os serviços são adequados, equilibra-se a tensão entre a particularidade e a norma, em uma relação que é relativamente indefinida e que deve ser decidida no plano individual, pelo responsável pelo serviço. Esse primeiro dilema, no dizer de Claus Offe (1989), ocorre no nível individual da ação e deve ser resolvido pelo recurso às orientações normativas, à ética profissional,

às qualificações sociais e ao arcabouço teórico das profissões. O segundo dilema aparece devido ao fato de as atividades em serviços serem desempenhadas como trabalho contratual, em nível organizacional maior.

Quando isso de fato ocorre (como no caso da educação através de uma organização baseada no trabalho (*work*), e não através de famílias ou grupos de indivíduos de uma mesma categoria), os critérios de racionalidade da organização (eficiência, eficácia, controle, padronização de suas relações com o ambiente, etc.) chocam-se com as necessidades de autonomia e flexibilidade enquadradas pelo primeiro dilema mencionado (OFFE, 1989, p. 139).

Supõe esse problema a diferença entre as sinalizações e orientações técnico-gerenciais e as profissionais, dilema persistente entre os assistentes sociais. Interligando-se a natureza interventiva do Serviço Social e sua configuração como um serviço, há o reconhecimento de seus limites e/ou relativa autonomia. Lotta (2012, p. 111) alerta, fazendo eco à literatura sobre implementação de políticas, que as escolhas dos profissionais podem favorecer a diferenciação territorial da oferta das políticas sociais, “[...] criando, reforçando ou combatendo processos de segregação e desigualdade”. Além disso, afirma que a discricionariedade dos agentes implementadores, entre eles os profissionais, provoca uma metamorfose nas políticas, adaptando-as ao contexto local.

O assistente social, enquanto agente implementador estatal de serviços no campo das políticas sociais, dentro da particularidade que lhe é própria, firma-se pela via da competência teórica e metodológica que orienta sua ação interventiva. Resgata-se aqui a relevância da teoria e das possibilidades por ela informada no sentido mesmo de identificar ações estratégicas enquanto um prestador de serviço, alinhando a direção política da ação. As competências teóricas, técnica e política devem estar interligadas, possibilitando os ajustes e adequações das políticas nacionais no plano local em decorrência da relativa autonomia característica dos serviços.

Responder a esses quesitos (demandas imediatas feitas à profissão) supõe uma consistente formação teórico-metodológica, um acompanhamento pertinaz e perspicaz da dinâmica histórico-conjuntural que permite ler, em situações singulares, as particularidades e as leis do movimento social, decifrando, em toda a sua complexidade, as manifestações cotidianas da vida social. Mas supõe, ainda,

uma competência, técnico-política que contribua para a formulação de respostas precisas ao que fazer, como e porque fazer (IAMAMOTO, 1990, p. 12).

Importa ressaltar que a análise da ação do assistente social como trabalho em serviço, possibilitando a relativa autonomia profissional, exige considerar ser o estatuto teórico o que viabiliza a definição dos procedimentos que concretizam a intervenção e se constitui em garantia da qualidade profissional.

É no caráter não rotineiro do trabalho profissional (YAZBEK, 2009) que o assistente social desenvolve uma ação ideológica, política e educativa e apresenta-se como um agente político por excelência (ABREU, 2002). Tais características associadas ao domínio teórico-político acerca da direção de seu trabalho permite que exerça a relativa autonomia que lhe cabe no espaço profissional, para além do perfil meramente executor de políticas públicas e pode lançar sementes da luta pela emancipação humana. Ou seja, gerar fissuras numa relação fetichizada de trabalho, que produz igualmente o trabalhador estranhado. Este atributo da ação profissional foi enunciado por Iamamoto e Carvallho (1982, p. 80-81) ao indicarem:

[...] a existência de uma relação singular no contato direto com os usuários – “os clientes” – [...] reforça um certo espaço para atuação técnica, abrindo a possibilidade de se reorientar a forma de intervenção, conforme a maneira de se interpretar o papel profissional. A isso acresce outro traço peculiar ao Serviço Social: a indefinição ou fluidez do “que é” ou “do que faz” o Serviço Social, abrindo ao assistente social a possibilidade de apresentar propostas de trabalho que ultrapassem meramente a demanda institucional. Tal característica apreendida, às vezes, como estigma profissional, pode ser reorientada no sentido de ampliação de seu campo de autonomia, de acordo com a concepção social do agente sobre a prática.

No que toca à particularidade do trabalho no espaço estatal, um dos primeiros desafios é adensar o debate e a produção teórica sobre os traços culturais que se tornam referenciais na atuação do pessoal de Estado. A evidenciação desses traços, ou ethos, não está deslocada de sua produção na relação com os demais fenômenos econômicos e político-sociais da sociedade. Cabem, portanto dois questionamentos a este respeito: a) na condição de agente estatal, é possível produzir reflexões para desnaturalizar o Estado, como representante do “bem comum”, de um “interesse público abstrato” e evidenciar sua constituição como forma política, resultante de processos histórico-sociais capitalistas?;

e b) qual o ethos que perpassa a lógica da gestão pública e, por conseguinte, é difundido pelo pessoal de Estado?

Sobre essas duas questões centrais se identificam discursos que reforçam a autonomização do Estado, bem como a racionalidade burocrático-gerencial e empresarial, os quais evidenciam a urgência de produções do Serviço Social sobre esta questão, buscando provocar a auto-reflexão dos agentes implementadores de políticas públicas sobre a realidade concreta e particularizada de suas relações de trabalho em serviço. E, especificamente, aos assistentes sociais cabe tecer tais reflexões no confronto com o projeto ético-político profissional, buscando fortalecer a relativa autonomia profissional no trabalho em serviço.

Considerações finais

O que se pretendeu neste texto foi ampliar o debate sobre a autonomia profissional do assistente social no campo das políticas sociais, apontando elementos teóricos sobre a relativa autonomia do Estado capitalista e o fato da ação profissional ocorrer como trabalho em serviço.

Em relação ao primeiro item – autonomia relativa do Estado – apreendeu-se o Estado como forma política constituída pela dinâmica histórica das relações sociais capitalistas, o que significa romper com a lógica de tê-lo como representante do bem comum, mas ao mesmo tempo superar a visão de uma instância funcional exclusivamente à classe economicamente dominante, para defini-lo como um espaço político contraditório, cuja ação de seu pessoal político, seja o dirigente ou o técnico, se apresente também com certa autonomia.

Essa dimensão institucional do Estado se traduz em sua relativa independência na mediação com a estrutura econômica, tanto pelo arcabouço jurídico gestado no âmbito da forma política, quanto pela constituição de estruturas administrativas com finalidades diversas, as quais nem sempre atendem diretamente à classe economicamente dominante, bem como pelos interesses específicos dos agentes estatais.

Considerou-se, ainda, as políticas públicas como uma das formas contemporâneas do exercício de poder (DI GIOVANNI e NOGUEIRA, 2015), e também como uma das mediações que tanto favorecem o aparecimento do Estado como autônomo em relação à dominação capitalista – a aparente separação entre economia e política – como igualmente contribuem para a autonomia de seus agentes implementadores, na medida em que há um hiato entre as decisões em níveis superiores e os resultados a nível local, ou seja, no processo de implementação. Importa observar que o processo de implementação não se reduz às atividades

administrativas e seus dispositivos técnicos, mas possui um caráter social e, enquanto tal, “organiza relações sociais específicas entre o poder público e os destinatários em virtude dos significados e representações de que são portadores” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004). A este caráter social se devem as alterações no processo de materialização dos planos e programas impactadas pelas particularidades da cultura política local e pelo fato de assumirem a características de serviços, os quais são prestados pelos agentes implementadores.

Quando ao trabalho em serviços, se recuperou as particularidades dos serviços evidenciando sua lógica própria, com características que dificultam seu controle intensivo, ocorrendo assim um espaço de liberdade em que o profissional imprime seus valores, sua cultura e seu ideário profissional. Partiu-se do suposto que, pensar na atuação dos assistentes sociais enquanto agentes implementadores no espaço estatal, implicou reconhecer o Estado como instituição.

Para os assistentes sociais com vínculo de trabalho no Estado, resgatar a racionalidade própria dos serviços – mediação e sintetização e articular com a prática profissional – contribui para a superação de muitas angústias profissionais, presas à racionalidade que é inerente ao trabalho, dada a mercantilização dos serviços. Contribui ainda para o reconhecimento e superação da polarização entre a lógica institucional e profissional.

Referências

ABREU, Marina Maciel. *Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional*. São Paulo: Cortez, 2002.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; ALENCAR, Mônica Maria Torres de. *Serviço Social, trabalho e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

AMORIM, H. *Trabalho imaterial*. Marx e o debate contemporâneo. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2009.

_____. *Valor trabalho e imaterialidade da produção nas sociedades contemporâneas*. Buenos Aires: CLACSO, 2012.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

BORÓN, Atilio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Tradução de Emir Sader. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BRAVERMAN H. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio Janeiro: Zahar. 1981.

BRITOS, N. *Ambito Profesional y mundo del trabajo: política social y trabajo social en los noventa*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2006.

CODATO, Adriano. *O espaço político segundo Marx*. In: CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. *Marxismo como ciência social*. Curitiba: UFPR, 2011. p. 127-160.

_____.; PERISSINOTTO, Renato. *Marxismo como ciência social*. Curitiba: UFPR, 2011. (Série pesquisa, n.191). Prêmio Melhor obra científica de 2012 concedido pela ANPOCS.

COSTA, M. D. H. *Os serviços na contemporaneidade: notas sobre o trabalho em serviço*. In: MOTA, A. E. *A nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao serviço social*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 97-113.

DAL ROSSO, S. *Teoria do valor e trabalho produtivo no setor de serviços*. Cad. CRH. Salvador, v. 27, n. 70, p. 75-89, abr. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792014000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2015.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. *Dicionário de Políticas Públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora da UNESP; FUNDAP, 2015. 2ª Ed.

FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC/MG, 2012.

GEORGES, Isabel P.H.; RIZEK, Cibele S.; CEBALLOS, Marco. *As políticas sociais brasileiras: o que há de novo?* Cad. CRH. Salvador, v. 27, n. 72, p. 457-461, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792014000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Jun. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792014000300001>

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. v. 3. (Maquiavel - Notas sobre o Estado e a política). Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; coedição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

HIRSCH, Joachim. *Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estados*. Tradução de Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez; Lima: CELATS, p. 29-105, 1982.

_____. *Repensando o ensino da prática*. Proposta de trabalho para a disciplina “Metodologia Aplicada”. Rio de Janeiro: UFRJ, 1990.

KARSCH, U. M. *O Serviço Social na era dos serviços*. São Paulo: Cortez, 1987.

KON, Anita. *Sobre a economia política do desenvolvimento e a contribuição dos serviços*. Revista de Economia Política. São Paulo, v. 27, n. 1, p. 130-146, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2015.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Science Po.; 2004.

LOTTA, G. S. *O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade*. In: FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC/MG, 2012.

_____.; PAVEZ, T. R. *Agentes de Implementação: Mediação, Dinâmicas e Estruturas Relacionais*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v. 15, n. 56, jul. 2010.

MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEIRELLES, Dimária Silva e. *O conceito de serviço*. Revista de Economia Política. São Paulo, v. 26, n. 1, p. 119-136, mar. 2006.

MIOITO, R. C. T.; LIMA, T. S. *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.

MOTA, Ana Elizabete. *Serviço Social brasileiro: profissão e área do conhecimento*. Revista Katálysis. Florianópolis, v. 16, n. spe, p. 17-27, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802013000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 jun. 2015.

NOGUEIRA, V. M. R. *Os serviços e o serviço social: explicações e implicações*. Semina. Londrina, v. 11, n. 3, p. 160-164, set. 1990. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/9251>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

OFFE, C. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PAULILLO, L. F. *Redes de poder e Territórios produtivos*. Indústria, citricultura e políticas públicas no Brasil do século XX. São Carlos: Rima, Editora da UFSCar. 2000.

PERISSINOTTO, Renato. *Marx e a teoria contemporânea do Estado*. In: CODATO, A. *Marxismo como ciência social*. Curitiba: UFPR, 2011. p. 127-160.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SCHÜTZ, F. *O debate sobre os serviços na política social: implicações para o Serviço Social*. Dissertação (mestrado em Serviço social) - Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

_____.; MIOTO, R. T. *O trabalho em serviços: contribuições para o debate do Serviço Social*. Em Pauta. Rio de Janeiro, v. 10, p. 83-101, 2. sem. 2012,.

SILVA, Pedro Luís Barros et al. *Modelo de Avaliação de Programas Prioritários*: Relatório final. NEPP-UNICAMP, 1999.

TUMELERO, S. M. *Estratégias e Dispositivos para a ação intersetorial nas Políticas Públicas*. Projeto de qualificação de Tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. *O significado sócio-histórico da profissão*. In: CFESS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, 2009. p.125-141.

Notas

- 1 Professora do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, pesquisadora do CNPq e professora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: vera.nogueira@pq.cnpq.br.
- 2 Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Paraná, Setor Litoral. E-mail: siltumelero.ufpr@gmail.com.
- 3 Além dos debates com mestrandos e doutorandos, os resultados de pesquisas financiadas pelo CNPq sobre implementação de políticas públicas de saúde em áreas fronteiriças apontaram aspectos instigantes sobre a prática dos profissionais de saúde, entre eles os assistentes sociais.
- 4 Especialmente os debates e trabalhos solicitados na disciplina “Avaliação e análise de políticas sociais”, ministrada em programas de especialização e pós-graduação stricto sensu.

- 5 O termo burocracia ao nível de rua foi cunhado por Lipzky, em 1980, ao se referir aos profissionais da linha de frente responsáveis pelas ações que conferem materialidade aos planos, programas e projetos (LOTTA, 2012).
- 6 Uma versão reduzida do conteúdo deste item está contida no artigo “Serviço Social e os Serviços- implicações explicações”, publicado na Revista Semina, em 1990.
- 7 Sugerimos a produção acadêmica de autores que vêm, com extrema competência, analisando o valor do trabalho e sua relação com o trabalho em serviços, como Antunes (1999), Kon (2007), Meirelles (2008), Amorim (2009, 2012) e Dal Rosso (2014).
- 8 Esse debate foi bastante explorado na dissertação de Fernanda Schütz (2009).
- 9 Ver publicações de Nogueira (1990), Costa (1998), Britos (2006), Schütz (2009) e Schütz e Miotto (2012).
- 10 Meirelles (2008) identifica estar na metodologia que as agências multilaterais classificam os serviços de ordem estritamente industrial e derivada de uma visão material (tangível) de economia, tornando-os de certa forma uma categoria residual.

Artigo recebido para publicação em julho de 2015 e aceito para publicação em setembro de 2015.