

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

Thiago Bazi Brandão

**Burocracia e Serviço Social:
Uma ameaça ao projeto ético-político da profissão?**

Dissertação de Mestrado

**Brasília
2007**

THIAGO BAZI BRANDÃO

**Burocracia e Serviço Social:
Uma ameaça ao projeto ético-político da profissão?**

Dissertação Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Pinto Leal

**Brasília
2007**

Thiago Bazi Brandão

**Burocracia e Serviço Social:
Uma ameaça ao projeto ético-político da profissão?**

**Dissertação apresentada ao Departamento
de Serviço Social da Universidade de Brasília
como requisito para obtenção do título de
Mestre em Política Social**

Orientadora:

Prof^a Dr.^a Maria Lúcia Pinto Leal

Brasília, 28 de novembro de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a.Dr^a. Alejandra Pascual

Faculdade de Direito – UnB

Prof^a.Dr.^a Maria Auxiliadora César

CEAM/Nescuba – UnB

Prof^a.Dr^a. Maria Lúcia Pinto Leal

Departamento de Serviço Social – UnB

Prof^a. Dr.^a Rosa Stein

Departamento de Serviço Social (Suplente)

*In mem3ria a Luis Humberto Beze e
Saleme Habib Bazi.*

AGRADECIMENTOS

A todos os profissionais, assistentes sociais, gestores e usuários, que colaboraram com a realização desta pesquisa.

À professora Maria Lúcia Pinto Leal, pelas contribuições, críticas, incentivo, autonomia dada para a consecução do trabalho, enfim, pela orientação durante a elaboração deste estudo.

Às professoras Dora e Alejandra que aceitaram compor a banca examinadora deste trabalho e prestaram contribuições de ordem técnica e intelectual, além de incentivar-me na qualificação para seguir o caminho delineado no projeto. À professora Rosa Stein por ter aceitado constituir parte da banca, como suplente.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, especialmente, às professoras Denise Bomtempo, Ivanete Boschetti e Potyara Pereira.

Ao corpo de funcionários do Departamento de Serviço Social, especialmente a Domingas e ao Rafael pela presteza na acolhida das demandas que apresentei.

Aos colegas do curso de pós-graduação pelo ambiente amistoso e rico intelectualmente propiciado dentro e fora de aula.

Aos colegas de trabalho do período em que estive no Ministério da Educação, à Cristiane e Fátima que compartilharam momentos de reflexão e questionamento da burocracia à brasileira, bem como aos demais colegas, Mariana, Fabrício, Allan, Sílvia, Okatiana, dentre tantos outros.

Aos colegas de trabalho da Câmara Legislativa do Distrito Federal: Ana, Antonio, Célia, Ozanira, Remédios, Soraya, Teresa, Terezinha, Verônica, entre tantos outros que no dia-a-dia contribuíam para o meu crescimento profissional e proporcionaram um ambiente de trabalho

interessante em termos de reflexão teórico-prática e de amizade.

Aos meus amigos que compartilharam momentos de felicidade e não me deixaram chegar à alienação gerada pelo excesso e má digestão dos estudos. Principalmente, ao meu grande amigo Tiago, o “Kremer” (um leitor erudito deste trabalho), e ao meu primo, Paulo.

A todos os meus familiares que oportunizaram esse momento e de certa forma incentivaram e deram à tranquilidade necessária para realizar esse trabalho. Falo aqui das minhas avós, Tereza e Anita, das minhas tias, Ana Maria, Karla, Viviane (que leu atentamente o trabalho), do meu tio Sérgio, dos meus primos, Gustavo e Natália, e do meu irmão Cláudio.

Cabe um agradecimento especial a minha mãe, Leila, e ao meu pai, Cláudio, que pautaram grande parte de suas vidas na criação de condições para o meu desenvolvimento cognitivo, físico e psicológico e que, até hoje, incentivam o meu trabalho acadêmico, além de serem grandes amigos.

Agradeço imensamente a Dayanne, minha esposa, que diversificou o meu debate, para além da dissertação, pelo carinho, atenção e também pela compreensão quando supria a lacuna do pai às vezes compromissado com os estudos e a prática profissional.

Agradeço ao meu filho Caio que manteve em todo esse tempo o meu espírito lúdico desperto.

RESUMO

Este estudo discute teórica e empiricamente os desafios da ação profissional do assistente social, particularmente, no contexto das políticas de atendimento às necessidades sociais dos servidores e empregados públicos da administração pública federal brasileira. A dimensão epistemológica da metodologia desse estudo se funda na concepção teórico-metodológica weberiana, tendo o tipo ideal como categoria de análise histórico-comparativa. Problematizamos o objeto de estudo, discutindo teoricamente os conceitos de Burocracia, Organizações, Administração de Recursos Humanos, Necessidades Sociais, Política Social e Serviço Social. Enveredamos pela análise do desenvolvimento da burocracia e da política social à brasileira, destacando a discussão sobre as políticas sociais dirigidas aos servidores e empregados públicos federais, que constituem a base sócio-ocupacional da ação profissional do assistente social na administração pública federal. A discussão teórico-prática é perpassada pela análise das relações de autoridade subjacentes aos processos e relações estabelecidas entre a burocracia, as unidades de recursos humanos e a prática profissional. Discutimos os papéis e modelos de ação profissional do assistente social a partir da construção de uma tipologia ideal, que foi confrontada com os dados colhidos nas organizações públicas pesquisadas. O estudo revelou a força da dominação racional-legal sobre a ação profissional do assistente social, denotando um desequilíbrio de poder nas relações entre profissional e organização. Por isso, prevalece nesse contexto a determinação de um modelo de ação profissional racional técnico-instrumental, que sobrepuja a racionalidade ético-política dos profissionais, impelidos a se resignarem diante dos desígnios das organizações burocráticas. Por outro lado, os assistentes sociais vislumbram também perspectivas de alteração do *status quo* por meio do fortalecimento da organização coletiva e da qualificação profissional, na perspectiva de trabalhar em prol dos direitos de cidadania dos usuários. Além disso, a pesquisa mostrou que o foco da Seguridade Social do Servidor Público Federal, decorrente das reformas do Estado para o ajuste neoliberal, é o aperfeiçoamento gerencial que visa, em última instância, reduzir os gastos com pessoal, em detrimento da valorização do servidor, ou melhor, dos direitos sociais dos servidores e empregados públicos.

Palavras-Chave: Serviço Social, Assistente Social, Burocracia, Organizações, Política Social.

ABSTRACT

This research discusses theoretical and empirically the challenges of the social worker's professional action, particularly, in the social policy of the public employees of the Brazilian's federal public administration. The epistemological dimension of methodology here is based on the conception of Weber, using the ideal type as a category of historical-comparative analysis. We analyzed the study object, discussing the concepts of Bureaucracy, Organizations, Administration of Human Resources, Social Needs, Social Policy and Social Work. We also analyzed the development of the bureaucracy and of the social policy in Brazil, detaching the discussion on the social policy driven to the federal public employees, that constitute the partner-occupational base of the social worker's professional action in the federal public administration, placing the context in that the social workers are requested. The discussion theoretical-practice is crossed by the analysis of the underlying authority relationships to the processes and established relationships among the bureaucracy, the units of human resources and the professional practice. We analyzed the roles and models of the social worker's professional action starting from the construction of an ideal typology that was confronted with the data picked in the researched public organizations. The study revealed the rational-legal dominance about the social worker's professional action, denoting an unbalance of power in the relationships between professional and organization. Therefore, it prevails in that context the determination of a model of rational professional action technician-instrumental under the optics of the organization that surpasses the professionals' ethical-political rationality, who is impelled to be resigned in conformity to the purposes of the bureaucratic organizations. On the other hand, the social workers also glimpse perspectives of alteration of the effective order through the invigoration of the collective organization and of the professional qualification in the perspective of working on behalf of the rights of the users citizenship. Besides, it showed that the focus of the Social Security of the Federal Public Employee, derived on the reforms of the State for the liberal adjustment, is the managerial improvement that it seeks, ultimately to reduce the expenses with personnel, to the detriment of the valorization of the public employee, or better, of the social rights of the public employees.

Keywords: Social Work, Social Worker, Bureaucracy, Organizations, Social Policy.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Benefícios oferecidos pelas organizações aos trabalhadores	45
QUADRO 2 - Modelos de política social no Brasil	67
QUADRO 3 - Categorias para a análise dos dados	137
QUADRO 4 - Síntese da ação profissional do assistente social	162
QUADRO 5 - Tipos de usuários e necessidades sociais	179
QUADRO 6 - Dificuldades, facilidades e perspectivas da ação profissional do assistente social	188

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Ocupação dos cargos de chefia na administração pública federal	58
TABELA 2 - Distribuição da quantidade de servidores públicos civis e empregados públicos federais de 1988-2002	63
TABELA 3 - Custos com aposentadoria e afastamentos por motivo de saúde	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAS – Associação Brasileira de Assistentes Sociais
ABESS - Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social
ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ANA – Agência Nacional de Águas
ANDES/SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
APAS – Associação Profissional de Assistentes Sociais
ASSIBGE – Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística
AVC – Acidente Vascular Cerebral
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBCISS – Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFAS – Conselho Federal de Assistentes Sociais
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal
CRAS – Conselho Regional de Assistentes Sociais
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
CUT– Central Única dos Trabalhadores,
DAS – Direção e Assessoramento Superior
DASP – Departamento Administrativo de Pessoal Civil
DOU – Diário Oficial da União
ENESSO – Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social
E.U.A – Estados Unidos da América
EC – Emenda Constitucional
Eletronorte – Centrais Elétricas do Norte
FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FENAFISP – Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
FENAJUFE – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União
FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
HFA – Hospital das Forças Armadas
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão
Infraero – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPASE – Instituto de Previdência e Assistência ao Servidor do Estado
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MEC – Ministério da Educação
MI – Ministério da Integração Nacional
Min.Cid. – Ministério das Cidades
MNNP - Mesa Nacional de Negociação Permanente
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPT – Ministério Público do Trabalho
MPU – Ministério Público da União
ONG – Organização-Não-Governamental
PCC – Plano de Cargos e Carreira
PDV – Plano de Demissão Voluntária
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PF – Polícia Federal
PGPE – Plano Geral de Cargos do Poder Executivo
Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicação
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem dos Comerciantes
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários
Serpro – Serviço de Processamento de Dados.
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional.
SINDILEGIS – Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do TCU
UNAFISCO SINDICAL – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal.
SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração de Pessoal
SISOSP – Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público
SRH – Secretaria de Recursos Humanos
SUS – Sistema Único de Saúde
TAC – Termos de Ajustamento de Conduta
TCU – Tribunal de Contas da União
UCISS – União Católica Internacional de Serviço Social
UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
1.METODOLOGIA.....	15
1.1. Aspectos Epistemológicos	15
1.2. Procedimentos Metodológicos.....	21
2. BUROCRACIA, ORGANIZAÇÕES E POLÍTICA SOCIAL: DISCUSSÃO TEÓRICO-CONCEITUAL.....	29
2.1. Teorias da Burocracia.....	29
2.2. Teorias das Organizações e Administração de Recursos Humanos.....	39
2.3. Política Social e Necessidades Sociais.....	46
3.BUROCRACIA E SEGURIDADE SOCIAL NO CONTEXTO DO ESTADO.....	54
3.1. Trajetória da Burocracia no Brasil.....	54
3.2. Seguridade Social do Servidor Público.....	66
4. SERVIÇO SOCIAL – PROFISSÃO E ÁREA DO CONHECIMENTO...	87
4.1. Disciplina do Conhecimento e Campo de Atuação Profissional.....	87
4.2. Tipologia da Ação Profissional do Assistente Social.....	96
4.2.1. Ação Profissional orientada por valores tradicionais.....	99
4.2.2. Ação Profissional orientada pela racionalidade técnica e instrumental.....	110
4.2.3. Ação Profissional orientada por uma racionalidade ético- política.....	124
5. A AÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES SOCIAIS DOS SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS FEDERAIS.....	136
5.1. Características do Profissional e da Profissão.....	137
5.2. Quadro de Intervenção Profissional	145
5.3. A Burocracia e as Relações entre os Atores Organizacionais.....	163
6. GESTORES, USUÁRIOS E OS DESAFIOS DA AÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL.....	189
6.1. Gestores.....	190

6.2. Usuários	202
6.3. Os Desafios da Ação Profissional do Assistente Social.....	210
CONSIDERAÇÕES FINAIS	221
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	229
APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista - Assistentes Sociais	
APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista - Gestores	
APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista - Usuários	
ANEXO A - Atribuições profissionais dos Assistentes Sociais constantes nos editais de concursos e seleções públicas	

Introdução

A pesquisa desenvolvida nesta dissertação tem suas raízes nos estudos realizados sobre o processo de trabalho do assistente social¹ no curso de graduação em Serviço Social da Universidade de Brasília. Posteriormente, este foi revisto e aprofundado nas disciplinas de Práticas de Pesquisa, na perspectiva de incrementar o debate teórico sobre a intervenção profissional.

Em um contexto em que a categoria comemora 50 anos de regulamentação da profissão é fundamental reservar um espaço para a reflexão sistemática sobre as particularidades, barreiras, oportunidades e desafios do agir profissional do assistente social, a partir de uma reflexão teórico-metodológica aliada à pesquisa empírica.

Consideramos que o Serviço Social², desde a sua gênese no Brasil – a profissão foi regulamentada somente em 1957, mas as primeiras escolas de formação profissional datam da década de 1930³ –, apresentou diversos enfoques teóricos, valorativos e interventivos, transitando pela moral religiosa, pela cientifização até a práxis revolucionária. As organizações que requisitam a atuação profissional dos assistentes sociais não necessariamente acompanharam as transformações do olhar e do agir profissional e, neste sentido, o aspecto ético-político ora presente no discurso profissional enfrenta o desafio de superar os ranços da trajetória histórica da profissão.

Considera-se que, apesar de se situar no campo das ciências e da academia, o Serviço Social caracteriza-se essencialmente pela sua intervenção na realidade – que obviamente pode se dar tão somente pela produção de conhecimento. Estudos mais recentes dos pesquisadores do Serviço Social têm seguido a perspectiva de compreender a realidade social, especialmente, a organização e as contradições da sociedade capitalista, a relação entre Estado e Sociedade, e a inserção das políticas sociais no contexto da reprodução social. O estudo da ação profissional do assistente social no âmbito das organizações “se mantém pouco

¹ Aqui esta se usando o gênero masculino para referir-se aos assistentes sociais a título de padronização da linguagem em todo o texto.

² No Brasil ainda na década de 1940 a profissão de Serviço Social era nominada de Assistência social, somente com a primeira regulamentação da profissão de 1957 é que a profissão é definida como Serviço Social, desvinculando-se pelo menos conceitualmente do estigma do assistencialismo, da caridade, em suma do trabalho voluntário e a-profissional. Em outros países esta profissão recebe outros nomes como: *social work* (E.U.A. e Inglaterra), *travail social* (França), *servicio sociale e trabajo social* (alguns países da América Latina e na Espanha) entre outros.

³ “Segundo os estudos de Walderez Loureiro e de Balbina Ottoni, o Serviço Social no Brasil teve início em 1936, com a criação da Escola de Serviço Social de São Paulo. Enquanto que para Anna Augusta de Almeida, ele foi implantado em 1937, no Rio de Janeiro”. (Setúbal, 1983: 110)

investigado e conseqüentemente obscurecido, tendo sido seu estudo revalorizado só muito recentemente” (Freire, 2003: 20). Não se desconsidera aqui a contribuição recente de autores que realizaram estudos sobre as conseqüências das mudanças conjunturais no exercício profissional, mas a prática do assistente social deve ser monitorada sempre pela teoria, pois esse agir é o aspecto fundante da profissão. Veja que, de acordo com Montañó (1997), até a década de 1980 as produções teóricas do Serviço Social concentravam-se em estudos que versavam sobre a sistematização da prática profissional, mas, desde então, observa-se um movimento de expansão dos temas investigados pelos assistentes sociais. Contudo, a discussão da ação profissional combinada com a realidade que dialoga com essa profissão, não tem sido devidamente explorada pelos estudos contemporâneos. Isso pode ser verificado na escassez de estudos e referências sobre os instrumentais técnico-operativos do Serviço Social, apenas duas produções encontradas, desde a década de 1990 aos dias de hoje⁴.

Pesquisadores da área do Serviço Social, como Ana Elizabete Mota (1985), Ana Maria de Vasconcelos (2003), Vicente Faleiros (1997), Úrsula Karsch (1998), Marina Abreu (2002), Lúcia Freire (2003), têm realizado incursões teóricas sobre o agir profissional do assistente social, aspecto essencial e constituinte da identidade desta profissão. Seguindo esta vertente de pesquisa, este estudo pretende prestar uma contribuição para a discussão da prática profissional do assistente social em sua especificidade mais característica, nas organizações da administração pública federal, sediadas no Distrito Federal: a atuação nas políticas de atendimento às necessidades sociais do corpo burocrático estatal.

Um dos “nós” teóricos que encontramos relaciona-se à dificuldade de realizar estudos que articulem a ação profissional e a complexidade da realidade social que a circunstancia. Este estudo em certa medida se propõe a fazer esse exercício teórico-prático, levando em conta a profissão de Serviço Social e a discussão teórica e empírica de categorias como Burocracia e Política Social.

Dando vez a esse acompanhamento teórico da prática, sob um enfoque que correlaciona a profissão e a realidade em que esta se insere, observamos a partir de levantamento em todos os editais de concursos realizados para o preenchimento de vagas de assistente social na administração pública federal – no período de 2004-2006 –, que houve

⁴ Estudos realizados para uma publicação do CFESS (2003), consolidaram um dos poucos livros do Serviço Social que discutem o manuseio, as dificuldades e as potencialidades do instrumental técnico-operativo da profissão, neste caso, os laudos, relatórios e pareceres, utilizados em órgãos do poder judiciário e no INSS. Já estudo realizado por Pizzol (2005) buscou analisar, no contexto de Santa Catarina, o estudo e a perícia social a partir das percepções dos assistentes sociais e dos magistrados.

uma requisição significativa desses profissionais para atuarem nas atividades “meio”, em geral ligadas às unidades de recursos humanos.

O período que antecedeu o processo intenso de contratação de servidores e empregados públicos caracterizou-se pela vigência de uma política de recursos humanos voltada para redução da folha de pagamento com pessoal, apesar de manter um contingente de prestadores de serviços terceirizados e de consultores de organismos internacionais, que se equipara ao montante de servidores contratados no período de 2003 a 2006.

A partir de 2003, foram criadas 81.223 vagas, ou seja, depois de um período de terceirização de sua mão-de-obra, de contratação de trabalhadores temporários, enfim, depois de um processo de desburocratização, no sentido literal da palavra, o governo fomentou uma política de recomposição da força de trabalho do Estado, indispensável para gerir a “coisa pública”⁵. Esse fato pode ser atribuído à previsão legal existente na Constituição de 1998 que assegura o tipo de contratação por concurso público para os órgãos que compõem a administração pública.

Em sendo assim, os concursos públicos que vêm sendo realizados desde 2003 buscam criar quadros de servidores efetivos nas áreas finalísticas, bem como nas atividades “meio”, responsáveis por atuar na manutenção das condições adequadas de infra-estrutura, informática, recursos logísticos e recursos humanos, para a viabilização das condições de desempenho das funções finalísticas das organizações. O assistente social é um dos profissionais requisitados para trabalhar nas políticas sociais que visam à manutenção das condições de trabalho e saúde dos servidores e empregados públicos.

Neste sentido, analisamos os editais dos concursos e seleções públicas dos seguintes órgãos: Agência Nacional de Águas - ANA, Centrais Elétricas do Norte - Eletronorte, Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero, Ministério da Defesa - Hospital das Forças Armadas – HFA⁶, Ministério da Educação – MEC, Ministério da Integração Nacional – MI, Ministério das Cidades – Min.Cid., Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC, Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, Ministério Público da União – MPU, Polícia

⁵ Por força e pressão do Ministério Público do Trabalho, o Governo Federal apresentou ao Tribunal de Contas da União, em agosto de 2006, proposta para a substituição de um contingente de 33.125 trabalhadores terceirizados por servidores efetivos, no período de 2007 a 2010. Fonte: Jornal Correio Braziliense de 6 agosto de 2006.

⁶ Dos editais de concursos ou seleções públicas analisados, este é o único órgão cujo cargo selecionado é para a ocupação de uma vaga por um período predeterminado, ou seja, o assistente social contratado está vinculado à organização por um contrato temporário.

Federal – PF, Empresa Brasileira de Comunicação – Radiobrás⁷ – e o Serviço de Processamento de Dados – SERPRO.

Essas organizações podem ser classificadas, de acordo com a norma constitucional, em administração pública direta (MEC, MDIC, MDS, MinCid., PF, HFA e MI), administração indireta, subdividida em autarquias especiais (ANA) e empresas públicas (Conab, Eletronorte, Infraero, Radiobrás e Serpro), além do Ministério Público da União (MPU). Essa classificação é útil para perceber a diversidade existente na burocracia estatal, bem como para verificar as similitudes com relação ao que se solicita do assistente social nesse contexto.

Esse grupo de organizações distingue-se também pelo regime de trabalho adotado que, para o grupo da administração direta, indireta (autarquia) e o MPU é o regime jurídico, enquanto que o grupo de trabalhadores das empresas públicas está regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, apesar de possuir prerrogativas e deveres semelhantes aos dos servidores públicos.

Por conseguinte, foram identificados 14 (quatorze) concursos com vagas para assistentes sociais no DF, em órgãos da administração pública federal, e destes apenas 3 (três) – MDS, Min.Cid., MI – não visavam o preenchimento de vagas para atuar nas políticas sociais dirigidas aos servidores e empregados públicos⁸. As atribuições constantes nos editais selecionados, do período de janeiro de 2004 a maio de 2006, para os ocupantes dos cargos de assistente social (exarada no Anexo A) demonstram que o trabalho solicitado nas organizações públicas segue a perspectiva do gerenciamento da força de trabalho, da contribuição à promoção da saúde e qualidade de vida, da prestação de serviços sociais; em suma, do cuidado, do acompanhamento e da reprodução das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores e dos seus dependentes legais, no sentido de garantir a sua permanência em condições ideais para o exercício de suas funções no trabalho. Nesse contexto, alguns profissionais vão atuar especificamente na saúde, outros na área de treinamento e capacitação, outros na área organizacional (organização do trabalho) e há aqueles que atuam nessas três frentes concomitantemente. O fato é que, tal como na origem da profissão, os assistentes sociais são convocados a exercer a sua prática no sentido de acompanhar e contribuir para a

⁷ O Concurso para o preenchimento de vagas na Radiobrás ocorreu em 2005, mas as primeiras convocações só ocorreram no início do ano de 2007.

⁸ O cargo solicitado no edital do concurso para o MPU era o de analista de saúde – especialização: Serviço Social. Todavia, em contato realizado com os primeiros profissionais que ingressaram nessa organização foi nos informado que as respectivas vagas foram redirecionadas para outras áreas do órgão. Só em janeiro de 2007, foram empossados mais três profissionais para atuar de fato como analista de saúde – especialização Serviço Social.

manutenção das condições de trabalho e vida dos trabalhadores (neste caso do Estado), via políticas sociais.

Diante disso, delimitamos o objeto de estudo desta pesquisa, a saber: a ação profissional do assistente social no contexto das políticas de atendimento às necessidades sociais dos servidores e empregados públicos das organizações da administração pública federal, que fizeram concurso com vaga para este profissional, no período de 2004-2006.

Escusa-se, então, desnudar o contexto, as práticas, as relações estabelecidas e os desafios da ação profissional do assistente social nesse espaço sócio-ocupacional, entendido aqui como: “às instâncias socioinstitucionais, por meio das quais, a prática do assistente social se objetiva como parte das respostas a determinadas requisições” (Abreu, 2002:31).

A problematização do objeto desta pesquisa implica levantar algumas questões, tais como: Quais são as motivações dessa requisição? Quais são as características desse campo de atuação? Que circunstâncias e atores interagem com a ação profissional do assistente social nas atividades “meio” da administração pública federal?

Para começar a pensar sobre essas questões é preciso considerar que a prática profissional, na execução de políticas sociais nas unidades de recursos humanos, historicamente tem se dado com maior incidência nas empresas privadas que, por muito tempo, representaram um “nicho” significativo do mercado de trabalho do assistente social. No período que compreende as décadas de 1970 e 1980 houve um crescimento das pesquisas e teorias sobre o “Serviço Social de Empresa”⁹, que estudaram o agir profissional no âmbito das políticas de recursos humanos das organizações. O papel e a conformação da prática profissional do assistente social, apresentado por estas pesquisas, denotam que as exigências da empresa eram cumpridas, em relação à manutenção das condições de trabalho, à organização, ao controle dos trabalhadores e à assistência às famílias dos trabalhadores. O sentido implícito dessa ação, segundo Freire (2003) e Mota, A.E. (1998), estava relacionado à reprodução das relações sociais de produção capitalista. Todavia, o papel instituinte do assistente social é assinalado também nos processos que envolviam a participação social e política dos trabalhadores via sindicato, nas suas demandas por melhores salários e condições de trabalho.

Freire (2003) construiu uma periodização da intervenção profissional do assistente social nas empresas e apontou as características mais destacadas dessa intervenção. No primeiro período, que engloba as décadas de 1950 e 1960, a intervenção profissional convivia

⁹ Estudos sobre o Serviço Social de Empresa ver Rico (1987) e Freire (1983); Mota (1985).

com práticas clientelistas nas organizações e com demandas por controle da vida do trabalhador, inclusive nas suas práticas de lazer e cultura. Emerge, nesse contexto, o Sistema “S”¹⁰, responsável pelas ações e serviços sociais das empresas. Apesar da carência de sistematizações sobre as atividades desempenhadas pelo assistente social, constata-se que esse trabalho resumia-se à assistência ao trabalhador e à sua família que também fazia parte do público alvo do Serviço Social.

No segundo momento definido por Freire (2003), que compreende a década de 1970, são institucionalizados e ampliados os benefícios dos trabalhadores, bem como há um aumento da atuação da organização no controle do comportamento do trabalhador, de forma a propiciar a otimização do processo produtivo. As relações de trabalho tornam-se assim o foco da intervenção profissional junto com a administração de benefícios.

No terceiro momento – década de 1980 – a prática profissional tangencia o assessoramento à empresa, por meio da elaboração de pareceres acerca das propostas de acordos coletivos com o sindicato, mas também traz em seu discurso à lógica dos direitos na consecução das suas ações profissionais.

O quarto momento, que compreende a década de 1990 aos dias de hoje, se caracteriza por uma aproximação aos ditames da reestruturação produtiva do capital que se sustentam nos princípios da flexibilidade, do mérito e da mercantilização dos direitos sociais. Essa lógica influi no agir profissional do assistente social, pois seus papéis tradicionais são questionados, sendo o próprio emprego e o espaço ocupacional colocados em xeque.

Essa periodização nos é útil para entender as facetas e as condições dadas à prática profissional do assistente social que moldaram tipos de intervenção requeridos pelas organizações e que, na maior parte das vezes, pautavam-se pela verticalidade das relações de poder, impelindo os profissionais a seguirem a lógica do “patrão” (Freire, 2003 e Mota, A.E. 1998).

Os estudos mais recentes¹¹ têm mostrado que o contexto no qual se insere a atuação profissional dos assistentes sociais, nas unidades de recursos humanos das empresas privadas, traz novas exigências e demandas, bem como um perfil profissional coadunado ao que se convencionou chamar de reestruturação produtiva do capital. Para Mota, A.E. e Amaral (1998: 35) essa conjuntura é uma:

¹⁰ O Sistema “S” foi criado na década de 1940 com vistas a atender os trabalhadores do comércio, com o Serviço Social do Comércio (SESC), os trabalhadores da indústria com o Serviço Social da Indústria (SESI), entre outros serviços como o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Comerciantes (SENAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). O conjunto de ações executadas pelo Sistema “S” se dava pela assistência médica, social, pela promoção de atividades de lazer e cultura, a partir da ótica do patrão.

¹¹ Ver Mota (1998) e Freire (2003).

“expressão particular do movimento internacional, marcado pela globalização e pela difusão do pensamento neoliberal; esta estratégia consolida-se, no Brasil, como estruturadora de uma cultura moderna, tendo como principais vetores à competência e a eficiência do setor privado, a (des)responsabilização do Estado com a proteção do trabalho, a empregabilidade e as parcerias do capital com o trabalho, concretizando a difusão massiva de idéias e valores que conceituam as reivindicações e conquistas históricas das classes trabalhadoras”.

As empresas brasileiras, diante da reestruturação produtiva¹², promovem ações direcionadas à reformulação da organização da produção e adotam políticas de recursos humanos que privilegiam a perspectiva da qualidade total, exigindo o envolvimento massivo dos trabalhadores na produção. Propugnam a redução de custos pela introdução de novas tecnologias associada à redução dos postos de trabalho e à racionalização e otimização da organização do trabalho. A finalidade dessas mudanças está centrada no aumento da produtividade e da qualidade do produto, que permite uma melhor inserção no mercado competitivo. Recorre-se, assim, à terceirização de alguns serviços e à assunção das metas de produção, angariadas pelas políticas de capacitação e treinamento, avaliação de desempenho, de incentivos e recompensas, acompanhadas da insegurança e da instabilidade dos postos de trabalho.

As políticas sociais das empresas têm sido reorientadas em função desse novo padrão de organização do trabalho. As reformas estabelecem como prioridades a privatização dos serviços sociais no âmbito da empresa e a focalização dos benefícios sociais em segmentos específicos da força de trabalho. Além disso, é incentivada a realização de convênios com os planos de saúde, escolas e universidades particulares, planos de previdência corporativos e privados. A empresa mantém alguns benefícios, mas procura vinculá-los a avaliação de desempenho e a conquista de recompensas e incentivos.

As mudanças na organização do trabalho das empresas reverberam na prática profissional do assistente social, pois este é solicitado a atuar mais próximo das gerências. O trabalho de controle, avaliação de desempenho do trabalhador para o alcance das metas de produção, são informações investigadas pelos assistentes sociais para transmissão aos gerentes. Acrescenta-se a atuação nos Círculos de Qualidade, no controle de processos, na utilização das ferramentas da microinformática, no desenvolvimento de programas participativos, com o foco na eficiência e efetividade do trabalho pela avaliação dos

¹² Segundo César, “(...) o processo de reestruturação aponta para a intensificação do controle sobre a força de trabalho, em função das novas estratégias de gestão utilizadas, seja pela propagação da participação e da parceria como formas de conjugar interesses e conflitos, seja pela crescente intervenção empresarial no âmbito da qualificação e na esfera da reprodução material da força de trabalho. São exatamente estes os aspectos centrais das políticas de recursos humanos, que passam a ser formadores da cultura da integração do trabalhador a empresa sob os preceitos de uma outra política de produção” (César, 1998: 124).

resultados, que denota a ampliação das funções do assistente social. No entanto, os profissionais continuam a atender as demandas tradicionais relacionadas à inadaptação ao meio, às carências materiais e aos conflitos advindos das relações de trabalho (Cézar, 1998). Isso traz à tona a questão da exigência de um perfil profissional polivalente, multifuncional, devido à ampliação do escopo de demandas para os assistentes sociais. Por outro lado, essa atualização, da esfera de atuação, traz em seu bojo, o risco de o profissional abdicar da realização das tarefas privativas do assistente social para assumir funções da gerência ou de outros profissionais, podendo descaracterizar sua intervenção profissional e distanciar-se cada vez mais do componente político da profissão, em favor da racionalidade técnica.

Portanto, na atuação tradicional nas unidades de recursos humanos das empresas privadas, conforme Cézar (1998:42):

“o assistente social passa, dessa forma, a empreender redefinições do conteúdo de seu trabalho, buscando compatibilizar o seu exercício profissional com as normas, fluxos, rotinas, finalidades e postulados da organização, cuja racionalidade técnica e política parecem negar o ideário do discurso profissional dos anos 80, que primava por defender a universalização e o direito ao trabalho protegido”.

As reformas do aparelho do Estado e o redimensionamento da burocracia e das ações do Estado na perspectiva gerencial adotam como parâmetros para as políticas sociais justamente os preceitos em vigor na empresa capitalista contemporânea, a saber: avaliação de desempenho, foco nas metas e resultados, flexibilização das relações de trabalho, criação de sistemas de incentivos e recompensas e privatização dos serviços sociais. A questão colocada é se a prática profissional do assistente social nas unidades de recursos humanos, no âmbito da burocracia estatal, na atualidade, segue as novas exigências gerenciais tal como na empresa privada¹³. E as políticas sociais dirigidas aos servidores e empregados públicos?

Assinalamos também como perguntas-chave para a análise do objeto de estudo: Como se dá a ação profissional do assistente social, nesse espaço ocupacional parcamente explorado pela literatura (tanto que nos valem para contextualizar essa discussão das análises do Serviço Social no âmbito das empresas privadas)? Que conceitos e reflexões teóricas são apropriadas para a análise do objeto deste estudo? Que características apresenta a burocracia estatal, como organização e grupo social, no Brasil? Quais são as necessidades sociais e as características dos usuários destes serviços? Qual é a política social existente para a burocracia estatal brasileira? Quais são os desafios (perspectivas e dificuldades) existentes no

¹³ Considera-se que a empresa privada e a burocracia estatal estão circunscritas a lógica do capital capitalista. Todavia, a finalidade precípua da administração pública, os procedimentos, o corpo profissional e a lei são aspectos que se distinguem. Ou seja, os meios empregados e os fins definidos são distintos.

exercício profissional dos assistentes sociais que trabalham na execução/implementação das políticas, programas, projetos e serviços dirigidos aos servidores e empregados públicos das organizações públicas, considerando o cenário de mudanças na estrutura da organização do Estado? Mais, porque é relevante discutir as políticas de atendimento às necessidades sociais deste grupo nas organizações públicas?

Partimos do suposto que a organização burocrática tece amarras institucionais que circunscrevem a intervenção dos assistentes sociais em uma perspectiva de ajuda e controle, ou melhor, uma prática racional que atende aos interesses da organização, já que as atribuições requeridas nos editais dos concursos relacionam-se à reprodução das condições de vida e saúde, dos trabalhadores e seus dependentes legais. Por outro lado, os profissionais que ingressaram nos últimos concursos, trazem consigo uma formação profissional crítica, sedimentada na leitura marxista da sociedade e, por isso, buscam ensejar uma prática orientada para a garantia dos direitos sociais e participação cidadã na defesa dos interesses dos trabalhadores. Em sendo assim, levantamos como hipótese central deste trabalho a seguinte tese:

- Há uma incompatibilidade entre a política e os métodos propostos pela burocracia estatal para o Serviço Social, que estão pautados nas bases da racionalização da ajuda e do ajustamento de comportamentos, e a ação dos assistentes sociais selecionados para trabalhar nessas organizações, que está orientada pelo projeto ético-político do Serviço Social.

A divisão do trabalho no contexto da burocracia estatal traz elementos que a caracterizam e condicionam o agir profissional do assistente social, tais como: o respaldo às normas estatuídas, a hierarquia, as relações de poder entre chefias e técnicos e entre os saberes e especializações profissionais dissonantes. As relações de autoridade engendradas nesse espaço são determinantes para a compreensão da lógica em que se insere a ação profissional do assistente social, por descortinar no plano real das organizações os fatores que contribuem ou impedem a efetivação da prática profissional orientada pelo projeto ético-político da profissão. Ademais, é preciso considerar que o assistente social vinculado à burocracia estatal, além de ser um trabalhador assalariado, é um servidor ou empregado público e, por isso, tem na legislação de pessoal os limites claros da sua intervenção. Portanto, acreditamos que nas políticas de atendimento às necessidades sociais dos servidores e empregados públicos das organizações da administração pública federal há um confronto entre a racionalidade técnica-instrumental da organização com a racionalidade ético-política dos profissionais.

Esses entraves apontados podem vir de encontro à implementação dos postulados estabelecidos no Código de Ética do Assistente Social de 1993 e da Lei 8662/1993 que dispõe sobre a regulamentação da profissão do Serviço Social e, por sua vez, do projeto ético-político da profissão. Por outra via, acreditamos que as requisições das organizações públicas estão pautadas numa lógica da profissão pretérita, que tinha como referências a Lei 3252/1957 (primeira orientação normativa da prática do assistente social que regulamentou a profissionalização do Serviço Social no Brasil) e os Códigos de Ética de 1947, 1965 e 1975, além do projeto de formação profissional e a literatura da época, que propunham uma intervenção social clínica com foco no indivíduo, visando o ajustamento de comportamentos aos ditames da organização societária.

Essa hipótese pode ser problematizada, posto que o lugar do Serviço Social nas organizações propiciou a criação de uma imagem social, que concebe a profissão como um desdobramento das práticas tradicionais de ajuda. Isso implica dizer que a profissão, mesmo tendo regulamentado e amadurecido uma formação profissional com uma orientação crítica e vinculada aos preceitos democráticos, não conseguiu transpor essas barreiras nas esferas microscópicas de execução de políticas, programas, projetos e serviços sociais (Netto, 2007).

Pode-se dizer, então, que o discurso teórico, o acadêmico e o da categoria profissional avançaram na perspectiva da assunção de uma identidade profissional e científica pautada nos valores da justiça e da equidade social. Mas é, principalmente, no âmbito das práticas profissionais institucionalizadas que é preciso verificar se a profissão apresenta avanços do ponto de vista operacional, ou melhor, nas práticas sociais.

Portanto, o problema de pesquisa, que temos de lidar, refere-se à investigação dos aspectos condicionantes da prática profissional do assistente social, nas políticas de atendimento às necessidades sociais da burocracia estatal e, logo, os desafios contidos no desenvolvimento dessa ação profissional. Esse problema é percebido a partir da tensão latente e explícita entre Burocracia e Serviço Social, que pode contribuir com ou negar o projeto ético-político da profissão.

Por conseguinte, as mudanças assinaladas na estrutura organizacional do Estado brasileiro repercutem na requisição dos profissionais do Serviço Social atuantes na burocracia estatal, tornando-se fundamental assim, investigar a relação entre a atuação profissional e as mudanças que têm ocorrido na administração pública, especialmente nas políticas sociais executadas pelas unidades de recursos humanos para os servidores e empregados públicos. Levantamos duas hipóteses secundárias que nos serão úteis na análise da burocracia estatal brasileira e da política social dirigida ao funcionalismo público.

1. As políticas macro-sociais para a reforma ou (contra) reforma do aparelho do Estado não previam nem executaram um conjunto de políticas sociais para a manutenção das condições de saúde e trabalho da burocracia estatal, o que concede um posto secundário para essas ações – e também para a ação do assistente social nas políticas de recursos humanos da burocracia estatal – no que tange a priorização orçamentária, na criação de espaços de discussão sobre a temática e na implantação de programas, projetos e serviços.
2. Os preceitos e a implantação do modelo gerencial da administração pública fazem com que a atuação do assistente social na burocracia estatal siga a tendência da intervenção profissional no âmbito das empresas capitalistas contemporâneas, caracterizadas pela busca da eficiência, qualidade e para o alcance de metas e resultados.

A discussão teórica e conceitual visa responder a seguinte questão: Quais são as ferramentas conceituais mais apropriadas para compreender o objeto de estudo da pesquisa? Para dar conta teoricamente da realidade colocada por este objeto de estudo é fundamental discutir alguns conceitos balizadores da compreensão do Estado, da Burocracia, das Políticas Sociais executadas pelas unidades de recursos humanos e do Serviço Social. A análise desses conceitos essenciais para o debate teórico sobre os desafios do trabalho do assistente social na contemporaneidade, será perpassada pela discussão das relações de autoridade engendradas.

A relevância deste trabalho reside na escassez de estudos e referências específicas para a ação profissional do assistente social no âmbito da burocracia estatal, bem como sobre a discussão das relações de poder travadas no âmbito da administração pública federal. A partir de um levantamento nas publicações brasileiras do Serviço Social, constatou-se a carência de pesquisas mais amplas sobre o assunto. Existem estudos de casos que revelam com significativa profundidade as nuances das organizações estudadas e da intervenção do assistente social nesses contextos¹⁴. Souza, M.F. (2004) e Sbabo (2005) nos seus respectivos estudos também verificaram a parca produção teórica sobre a prática profissional do assistente social na administração pública. Estes pesquisadores exploraram a realidade profissional no âmbito da burocracia do poder judiciário no Distrito Federal e avançaram ao incluir a temática do trabalho do assistente social e da profissão de Serviço Social na agenda do conhecimento científico e acadêmico.

¹⁴ A obra de Karsch (1998), publicada pela primeira vez na década de 1980, ilustra o tipo de estudo de caso realizado sobre a profissão de Serviço Social na burocracia estatal. Aborda a inserção dos assistentes sociais em empresas privadas e em uma organização pública de reabilitação profissional, fazendo assim comparações entre a atuação no âmbito da burocracia estatal e das empresas privadas.

Buscamos aqui a análise de um contexto global, verificando as recorrências e similitudes dentro deste espaço de atuação profissional, que se diferencia dos estudos supracitados, por se concentrar predominantemente na realidade do Poder Executivo Federal, por restringir a análise da ação profissional nas atividades “meio” das organizações e pelo recorte teórico na análise da burocracia estatal. O fato de nesse momento histórico ser significativa a requisição de assistentes sociais, em termos de quantidade de organizações de natureza diferenciada que procuram esse profissional para atuar nas políticas sociais voltadas ao funcionalismo público, é também um dos fatores que impulsionou o recorte do presente objeto de estudo.

Do ponto de vista teórico-conceitual, a relevância desse trabalho refere-se à necessidade de revisão das teorias explicativas do Serviço Social em relação à prática profissional, ou seja, a racionalidade científica posta em confronto com a racionalidade prática e técnica da profissão. Busca-se, destarte, verificar o que há de específico nessa modalidade do agir profissional, de forma a verificar até que ponto as teorias dão conta de analisar o objeto desta prática.

Do ponto de vista metodológico, adotamos a metodologia do conhecimento weberiana, calcada na construção dos tipos ideais para a comparação destes com a realidade investigada. Ademais, intentamos com esse trabalho incrementar o conhecimento acadêmico e as formas diferenciadas de se pensar a prática do Serviço Social. Entendemos que, discutir as imbricações da política social no interior da burocracia estatal brasileira é premente, no sentido de compreendermos qual é o tratamento dado a essa fatia do conjunto dos trabalhadores, indispensável para gerir e operar a “coisa pública”.

Acrescenta-se a isso a necessidade de submeter este estudo à apreciação de especialistas, a fim de validá-lo, propiciando ao seu autor a inserção na carreira acadêmica e na discussão dessa temática. Soma-se a isso, o fato da profissão completar 50 anos de regulamentação, contexto significativo para provocar a reflexão sistemática dos caminhos percorridos pela ação profissional e dos desafios colocados pela realidade histórica atual, e pelas circunstâncias em que se insere o Serviço Social hoje, para apreender as barreiras e as perspectivas desse agir profissional.

Além da relevância teórico-metodológica e profissional, consideramos que esta pesquisa discute, em última análise, a qualidade das políticas públicas e dos serviços públicos prestados a toda população, pois estas ações são desenvolvidas por servidores e empregados públicos que, independentemente das oscilações nos postos de direção do governo, levam a cabo as ações do Estado, já que permanecem por mais tempo ocupando os cargos públicos e

se dedicando à missão de servir o público – a todos. Nesse sentido, as políticas de atendimento às necessidades sociais - em que se insere a ação profissional do assistente social – são os pilares da manutenção das condições de trabalho e vida desse grupo de trabalhadores que garantem a sustentabilidade do serviço público.

Portanto, o objetivo geral da pesquisa versa sobre a análise dos desafios da ação profissional do assistente social no contexto das políticas de atendimento às necessidades sociais dos servidores e empregados públicos das organizações da administração pública federal brasileira, que por meio de concursos ou seleções públicas¹⁵, realizadas no período de 2004 a 2006, contrataram assistentes sociais para a atuação no Distrito Federal. Definimos os seguintes objetivos específicos:

- (1) Construir modelos explicativos típicos ideais da ação profissional do assistente social, a partir da leitura teórica e histórica da sua trajetória profissional, por meio do levantamento de dados secundários.
- (2) Compreender e analisar a ação profissional no âmbito das políticas de atendimento às necessidades sociais dos servidores e empregados públicos das organizações públicas, que por meio de concursos ou seleções públicas, realizadas no período de 2004 a 2006, contrataram assistentes sociais para a atuação no Distrito Federal, a partir da coleta de dados primários e secundários.
- (3) Comparar os modelos ideais com a realidade atual do exercício profissional na execução de políticas, programas, projetos e serviços sociais dirigidos aos servidores e empregados públicos das organizações da administração pública federal, com vistas à verificação das aproximações e dos distanciamentos do modelo ideal em contraste com os dados de pesquisa.

Tendo em vista o alcance dos objetivos supracitados organizamos a estrutura do trabalho em 6 (seis) capítulos. O 1º capítulo trata das considerações metodológicas, do ponto de vista epistemológico e dos procedimentos adotados na consecução da pesquisa. Optamos por compor um capítulo exclusivo com esse tema, devido ao caráter embrionário do uso do referencial weberiano no âmbito do Serviço Social, e logo, da necessidade de explicitação dos

¹⁵ Conforme a Lei 8112/1990 os servidores públicos contratados para atuar na administração pública federal são recrutados por meio de concursos públicos, já os empregados públicos ocupantes de cargos nas empresas públicas são recrutados por meio de seleções públicas. Assim sendo, como a unidade de análise da pesquisa de campo refere-se às organizações da administração pública federal, cujos ocupantes dos cargos são servidores públicos e as empresas públicas que tem como ocupantes empregados públicos, incluímos a denominação de concursos e seleções públicas.

mecanismos que compuseram a trilha metodológica e presidiram a lógica de produção de conhecimento.

No 2º capítulo, nos debruçamos sobre os estudos que fundamentam a análise da burocracia como organização e como grupo social, além de analisar as teorias prescritivas da burocracia que deram origem as modernas teorias da administração de recursos humanos. No final deste capítulo realizamos uma breve análise teórica sobre política social e necessidades sociais. No 3º capítulo descrevemos e analisamos a burocracia à brasileira, com seus traços: patrimonial, racional-legal e gerencial. Em seguida engendramos a discussão sobre a formação e a atual estruturação da política social voltada para os servidores e empregados públicos da administração pública federal. Concluímos este capítulo analisando teoricamente e empiricamente a Burocracia e a Política Social de forma inter-relacionada.

No 4º capítulo, analisamos o Serviço Social como profissão e ciência, para construir três tipos de ação profissional: um orientado por valores tradicionais, de cunho religioso, outro orientado pela racionalidade técnica e instrumental e o terceiro orientado por uma racionalidade ético-política. Já no 5º capítulo, apresentamos os resultados da análise dos dados primários e secundários da pesquisa, destacando a fala dos assistentes sociais no que tange as características do profissional e da profissão, ao quadro de intervenção profissional e a análise da burocracia e das relações travadas neste cenário entre os atores organizacionais.

No 6º capítulo analisamos os discursos dos gestores e dos usuários, sendo que no fecho deste travamos um debate sobre os desafios da ação profissional do assistente social nesse espaço sócio-ocupacional, por meio da comparação dos tipos com os dados de realidade, na perspectiva de gestar uma discussão mais próxima do real, tendo em vista a tensão entre Serviço Social e Burocracia.

Tecemos adiante considerações finais, destacando o processo de pesquisa, as contribuições e limites deste estudo, as perspectivas postas à profissão e questões que possam ser perscrutadas em novos estudos.

CAPÍTULO 1

Metodologia

1.1. Aspectos Epistemológicos

A questão metodológica é fundante no discurso científico, pois é responsável pela afirmação da linguagem científica e pela promoção do processo de construção do conhecimento científico. A metodologia estabelece a maneira de se elaborar hipóteses, problemas, de como tratá-los de forma a explicar cientificamente os fenômenos sociais.

A metodologia adotada neste estudo é causalista e se funda na sociologia compreensiva de Max Weber. Recorreu-se a essa concepção teórico-metodológica em função do objeto de estudo da dissertação, pois a teoria e o método weberiano foram marcantes para o estudo da burocracia estatal. Ademais, tenta-se aqui trazer contribuições para uma outra perspectiva de análise do Serviço Social, haja vista que as maiores contribuições ao estudo dessa profissão encontram-se nas matrizes teórico-metodológica funcionalista, fenomenológica e marxista. Grosso modo, é uma tentativa de aplicação de um modo de compreensão do real a partir de uma outra ótica e outros instrumentos, talvez mais adequados à proposta de estudo.

A abordagem metodológica da perspectiva weberiana está pautada na análise da realidade empírica, por meio de incursões históricas, com o fito de construir ferramentas conceituais para a análise do objeto de estudo em suas feições particulares e específicas.

Weber (1997) é um dos estudiosos da chamada sociologia compreensiva, que define compreensão como a interpretação do significado ou complexo de significados efetivamente intencionais num caso particular. Sua metodologia procura fundir explicação, interpretação e compreensão da ação social. A compreensão explicativa se dá pelo reconhecimento dos significados culturais e subjetivos presentes nas ações ou fenômenos, ou seja, é situando o objeto em análise numa circunstância real, histórica e cultural, a partir da análise de suas dimensões (Weber, 1997 e 2000).

Weber concebe a sociologia como “a ciência que pretende compreender interpretativamente a ação social, e assim explicá-la causalmente em seu curso e em seus efeitos” (Weber, 2000: 03). Diante disso, cabe à sociologia compreensiva elaborar critérios para o estudo recorrente do comportamento dos sujeitos, mas não por uma perspectiva psicologista. “A ação social significa uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente

ou agentes, se refere ao comportamento dos outros, se orientado por esse em seu curso” (Weber, 2000: 03). Essa definição será útil para compreendermos a ação dos agentes pesquisados (entrevistados) no cenário que atuam.

Weber tenta mostrar que os indivíduos são movidos por interesses materiais e ideais e por valores que dão sentido à sua ação e orientam a sua conduta. O sentido é o motivo sustentado pelo agente como fundamento da ação e é responsável pela unidade desse processo. Do ponto de vista do ator, o motivo é o fundamento da ação e do ponto de vista do pesquisador é a causa. A determinação do sentido da ação é uma escolha pessoal e subjetiva de valores, ante um quadro de valores eleitos e selecionados coletivamente. Portanto, o sentido da ação é individual e coletivo. Daí a importância do estudo da ação social para Weber: ao se atingir o sentido da ação individual, atinge-se também o sentido coletivo da ação e os valores grupais da sociedade. Para Weber, a sociedade só se torna compreensível a partir da busca de sentido, por meio da causalidade histórica e sociológica e com o uso do recurso metodológico do tipo ideal.

Sendo assim, o cientista social interpreta as ações e crenças humanas e estabelece os elos causais entre os fenômenos. Não é a partir de normas ou convenções sociais que as ações devem ser interpretadas, mas sim pelas ações humanas que devem ser compreendidas à luz de seus significados. Também não são as ações individuais e isoladas que importam. Na verdade, são úteis para as ciências sociais os padrões, as recorrências e as seqüências de ações ou comportamentos observados (Tragtenberg, 1974 e Weber, 1997).

Em termos metodológicos, para a construção de conceitos é necessário partir da premissa da racionalidade existente nas ações, de modo a tornar inteligível a realidade. Por isso, para compreender as conformações atuais do objeto de estudo, a metodologia da causalidade histórica começa pela construção da individualidade histórica (fenômeno/objeto), por meio do recurso do tipo ideal, que permite verificar as características do fenômeno estudado.

Todavia, antes de problematizar e teorizar é preciso delimitar com precisão o objeto de estudo nas dimensões que se intenta pesquisar. Para Weber, o conhecimento total da realidade é impossível, haja vista a imensurável coexistência de fenômenos históricos, sociais e culturais e, também, de incontáveis causas associadas a esses fenômenos e valores orientadores da interpretação da realidade. Ademais, afirma que o nosso conhecimento será sempre parcial e fragmentário, ou seja, aproximativo. Os tipos ideais ajudam nessa aproximação, mas como o conteúdo dos conceitos históricos é variável, de acordo com o *locus* cultural e histórico em que o fenômeno está inserido, é preciso formulá-los cada vez

com maior precisão. É o interesse do pesquisador que o impulsiona a percorrer um caminho e a selecionar, dessa realidade caótica, aquilo que mais se encaixa com o seu intento.

“...ao tomar um objeto, apenas um pequeno fragmento da realidade, o que se procura é compreender uma individualidade sociocultural formada de componentes historicamente agrupados, nem sempre quantificáveis, a cujo passado remontamos para explicar o presente, partindo então deste para avaliar as perspectivas futuras. Como não é possível a explicação de uma realidade social particular, única, por meio de uma análise exaustiva das relações causais que a constituem, uma vez que são infinitas, escolhem-se algumas dessas por meio da avaliação das influências ou efeitos que dela se costuma esperar” (Weber, 1997: 88).

Assim, o pesquisador atribui a esse recorte da realidade um sentido, destaca os aspectos singulares que lhe são úteis para a análise, seguindo, desta feita, seus valores. Por outro lado, isso não quer dizer que o conhecimento científico, a partir desse enfoque, tenha alcance limitado, por considerar apenas os aspectos particulares e característicos, pois Weber acreditava que as ciências sociais só são ciências na medida em que são capazes de formular proposições gerais, mesmo quando buscam compreender o singular (Weber, 1997).

Depreende-se disso a idéia weberiana da presença de valores e subjetividade do pesquisador no recorte da realidade e no direcionamento dado à análise desse recorte. Poderíamos perguntar se o pesquisador ao proceder assim não cairá em um subjetivismo que compromete o rigor e a validade do discurso científico? De acordo com Weber, é a forma de tratamento do objeto de pesquisa, ou seja, o método, os procedimentos metodológicos, os conceitos e a utilização de uma teoria que se liga às normas de validade científica que convalidam e habilitam cientificamente o produto do trabalho do pesquisador.

Vale frisar que para Weber não havia nenhuma possibilidade de um conhecimento científico-social completamente desprovido de pressupostos e condicionantes. O que ocorreria sempre seria uma escolha entre valores distintos, que devem estar explícitos como pressupostos dos quais se parte para a análise da realidade.

Nesta perspectiva, a relação entre sujeito e objeto ocorre pelo contato do sujeito responsável por recortar a realidade – de acordo com os seus valores – e dar ao objeto um tratamento científico (critérios definidos previamente) e objetivo. O sujeito cognoscente assume a posição de circunscrever e lapidar o objeto, para a construção das ferramentas conceituais. Essas ferramentas são elaboradas a partir da análise empírica da realidade, da história, e depois são comparadas com o objeto de estudo para verificar as aproximações e distanciamentos. Desta forma, sujeito e objeto são interdependentes, na medida em que a interpretação do real requer a interação entre a esfera conceitual do pesquisador e a esfera empírica pesquisada, donde é possível compreender e explicar os dados de realidade. É

preciso ressaltar que cabe ao sujeito a orientação e a conformação ideal do objeto, porquanto as ciências sociais (atualmente nas ciências naturais também) são animadas e direcionadas pelas questões (valores) que os cientistas dirigem à realidade. Conforme Cohn (2003), o sujeito do conhecimento constrói o seu objeto mediante a elaboração de conceitos que visam ordenar um segmento da realidade. Para Weber é fundamental que o sujeito compreenda que há uma separação entre o objeto real e objeto do conhecimento, em outros termos, conforme Silva, M.G. (1983:11) “... o sujeito do conhecimento constrói dessa maneira o seu objeto, objeto de conhecimento, construção que se dá sobre a realidade, mas cujo resultado, exatamente por ser resultado de uma construção, se distingue da realidade mesma”.

Advém dessa questão a discussão sobre a neutralidade científica em Weber. A crítica contumaz apregoa que Weber defende uma neutralidade axiológica impraticável e fictícia. Não se espera do pesquisador que assuma a postura de uma neutralidade total, de resto impossível, porque o objeto cognoscível não se apresenta pronto à análise. O pesquisador não é somente o observador de fatos empiricamente apreendidos, pois a ele cabe atribuir uma ordem aos aspectos selecionados daquilo que se apresenta na realidade como decorrência de uma multiplicidade infinita de fenômenos. O método comparativo vai ser o modo de evitar estes procedimentos, dado que o conhecimento obtido é validado pelo confronto com o real.

Contudo, sua argumentação admite a presença da subjetividade do pesquisador nos estudos científicos, só que não tolera o fato de que esses valores possam corromper a construção do conhecimento científico, a metodologia científica, nem que o resultado desses estudos sirva como receitas de sucesso ou cartilhas que dizem como as pessoas, as sociedades, as religiões e os Estados devem ser (Weber, 1997). Em outros termos, diz-se que ao adotar essa metodologia o pesquisador não deve usar de sua condição para atribuir aos resultados de sua investigação quaisquer concepções de mundo. A influência de tendências ideológicas, religiosas ou políticas na elaboração da argumentação e na aplicação dos procedimentos metodológicos, como forma de sustentá-lo e/ou dar-lhe sentido, compromete e é nociva para o conhecimento produzido. Conforme Weber, a exposição de um determinado conhecimento como discurso político ou ideológico é questionável como estratégia da ordem da ciência. Para Ringer, deve haver “uma linha divisória entre os motivos de interesse de um intérprete por certos objetos e os métodos envolvidos em sua interpretação contextual e explicação causal” (Ringer, 2004: 129) Em suma, preconiza-se a presença de subjetividade na delimitação do problema e objetividade na construção e nos resultados da pesquisa.

Por conseguinte, a metodologia de investigação de Weber consiste, grosso modo, nas seguintes etapas:

1. "O estabelecimento de leis e fatores (hipotéticos) relativos ao fenômeno.
2. A análise e a exposição ordenada do agrupamento individual desses fatores historicamente dados e da sua combinação concreta e significativa dela resultante; mas acima de tudo, consistiria em tornar inteligível a causa e a natureza dessa significação.
3. Remontar o mais possível no passado, e observar como se desenvolveram as características individuais dos agrupamentos de importância para o presente, e proporcionar uma explicação histórica para as constelações anteriores, igualmente individuais.
4. Consiste na avaliação das tendências possíveis no futuro" (Weber, 1997: 91).

Nestas etapas estão condensados os elementos constituintes da metodologia de pesquisa de Weber (1997), o qual argumenta que a primeira regra da metodologia causal consiste em definir com precisão as características do indivíduo histórico que se quer explicar. Em seguida, parte-se para a análise do fenômeno histórico em seus elementos. Finalmente, compara-se a situação hipotética com o real, para poder concluir que o elemento modificado pelo pensamento foi de fato uma das causas do indivíduo histórico considerado no ponto de partida da pesquisa. O esquema explicativo causal de Weber está baseado na possibilidade de dar uma ordem e dispor de forma nítida o significado de determinado ato ou fato, de forma a compreender uma parte da realidade e entender o que esta representa (Weber, 1997).

Dessa forma, ao percorrer esse circuito o pesquisador conseguirá apreender da realidade caótica os fatores componentes e coligados ao fenômeno social estudado e em seguida procurará organizá-lo, de maneira a clarificar os sentidos e significados que os subjazem. A busca ou a elaboração de leis ou regularidades dos fenômenos e ações é apenas o ponto de partida para conceber teoricamente a realidade, mas não é suficiente. É necessário, então, pesquisar as evidências empíricas na história, que apresentam as possibilidades causais existentes para o desenvolvimento desse formato do fenômeno. Para Weber (1997), o principal problema da explicação histórica reside no vasto número de considerações possivelmente importantes, ou seja, a multicausalidade, ou nos termos marxistas, as múltiplas determinações dos fenômenos. Por isso, cabe ao investigador selecionar, de acordo com o interesse e o foco de sua análise, os aspectos mais relevantes para o estudo do fenômeno, pois é humanamente impossível estabelecer todas as relações e causas existentes a partir de todos os enfoques no fenômeno estudado.

Sob esse entendimento, os acontecimentos resultam sempre de uma gama de relações causais convivendo com uma multiplicidade de fatores agindo em sentidos diferentes, ou seja, para esta concepção inexistem o determinismo ou fatalismo histórico. Neste percurso, por fim, cabe apontar tendências de desenvolvimento do fenômeno, se for o caso. Apesar de considerar que as ciências sociais são mais eficazes nas análises retrospectivas que nas predições, Weber

enxerga importância de o pesquisador assinalar, de acordo com seu interesse, tendências de desenvolvimento posterior do fenômeno.

Dado que a capacidade de conhecer totalmente a realidade é limitada, em virtude das incontáveis possibilidades causais de desenvolvimento histórico, torna-se necessário utilizar estratégias de simplificação ou seleção do que tem relação com o objeto de estudo. Sendo assim, para discutir um evento qualquer, ou ressaltar sua singularidade, é preciso primeiro caracterizá-lo de modo a apreender os aspectos ou traços que nos interessam ou que queremos explicar. Para esse trabalho de pesquisa weberiana é indispensável à elaboração de um instrumento que oriente o pesquisador. Essa ferramenta é o tipo ideal, um instrumento do qual o cientista utiliza para guiar-se na realidade caótica.

Recurso fundante da proposta metodológica de Weber, o tipo-ideal é definido como “uma tentativa para apreender indivíduos históricos ou os seus diversos elementos em conceitos genéticos” (Weber, 1997:109). Mais ainda, “trata-se de um quadro de pensamento, e não da realidade histórica, e muito menos da realidade autêntica, e não serve de esquema no qual se pudesse incluir a realidade de maneira exemplar” (Weber, 1997:109). Ou seja, não é um instrumento de referência para uma realidade que se quer ou se deve chegar, mas representa sim uma ferramenta de compreensão da realidade multifacetada. Os tipos ideais são, desta forma, recursos heurísticos que podem ser hipoteticamente concebidos e depois comparados com o objeto de estudo que deve ser elucidado (Weber, 1997 e Ringer, 2004).

De acordo com Weber (1997:106) a elaboração do tipo ideal se dá por meio da:

“acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se pode dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento”.

Segundo Weber, é preciso frisar que o tipo ideal não existe, é uma utopia, uma caricatura da realidade.

A criação dos modelos típicos ideais tem origem na necessidade de comparação das explicações causais do pesquisador com o que de fato se apresenta na realidade, isto é, um método histórico-comparativo. Assim, o tipo ideal é uma representação generalizadora da realidade focada, geradora de um esquema de compreensão do real (Weber, 1997).

Na relação entre o método weberiano e a história vale salientar que, à medida que os elementos selecionados para a construção do tipo ideal pelo pesquisador são para a análise fenômenos a serem investigados, pressupõe-se, para a sua construção, um nível de conhecimento da realidade em questão, já que ela vai fornecer os elementos constituintes do

tipo. Nesse sentido, o tipo ideal tem um caráter histórico, ainda que seja vazio de conteúdo histórico. Cohn (2003) esclarece esse ponto de aparente ambigüidade ao distinguir, quanto ao tipo ideal, que sua historicidade não se encontra no seu conteúdo, mas no procedimento da sua construção.

O fim último dos tipos ideais, então, é o de captar o que há de singular e específico nos fenômenos sociais. São instrumentos de investigação da realidade, capazes de sistematizar informações de acordo com o objeto de estudo e o interesse do pesquisador. Ganham validade, destarte, quando são usados para compará-los com o objeto que está sendo investigado e para verificar o grau de aproximação e de distanciamento dos tipos. A partir dessa análise, procuram-se as causas adequadas que conformaram o fenômeno assim e não de outra forma. Nos termos de Weber: “a construção de tipos ideais abstratos não interessa como fim, mas única e exclusivamente como meio do conhecimento” (Weber, 1997:108).

Ringer (2004) argumenta que:

“ao comparar os dados previstos com os cursos de ação tomados na realidade, os modelos ideais são ajustados ou suplementados a fim de explicar as divergências entre as proposições do pesquisador expressas no tipo ideal e a realidade apresentada pelo objeto de estudo, incluindo os motivos irracionais e outros fatores intervenientes” (Ringer, 2004:18).

Chega-se, assim, ao objetivo final deste percurso metodológico que, a partir da comparação da realidade com os tipos ideais, torna possível a elaboração de explicações causais da formação e da atual configuração do objeto pesquisado.

1.2. Procedimentos Metodológicos

Dadas essas considerações metodológicas, apresentamos e discutimos a aplicação dessa forma de abordar e relacionar o conhecimento e a realidade em conformidade com o nosso objeto de estudo.

O trabalho consiste, em larga medida, em três grandes etapas, a saber: o estudo dos aspectos históricos e teóricos intervenientes na ação profissional do assistente social (Burocracia, Política Social e os tipos de ação profissional), a pesquisa de campo nas organizações públicas que requisitaram os profissionais por meio de concursos e seleções públicas entre 2004 e 2006, e a articulação dos aspectos históricos, teóricos e conceituais com a realidade investigada.

O estudo histórico, teórico e conceitual foi realizado com base, essencialmente, na revisão bibliográfica e documental. A revisão bibliográfica e a pesquisa teórica estiveram focadas na análise das produções que refletiram sobre o Serviço Social, especialmente sobre a

intervenção profissional. Fizemos assim um levantamento da produção de conhecimento científico, por meio do estudo das publicações do Serviço Social, bem como da orientação e motivação dada à prática profissional. Por conseguinte, para caracterizar melhor os modelos de atuação do assistente social, analisamos a teoria e o método que sustentam a intervenção, os instrumentos e técnicas e o referencial normativo (as Leis de Regulamentação da Profissão, os Códigos de Ética do Assistente Social e as Diretrizes Curriculares) e axiológico da ação profissional.

Acrescenta-se a isso o estudo dos anais dos encontros dos assistentes sociais, as legislações correlatas à profissão e outros documentos que tratam do trabalho nas políticas de atendimento às necessidades sociais dos servidores e empregados públicos. De forma geral, a revisão documental pautou-se pela análise da legislação, dos planos, programas e projetos, além de regimentos e normas das organizações pesquisadas.

Como a prática profissional foi analisada no âmbito da burocracia estatal, fizemos o resgate da formação da organização burocrática no Brasil, além de traçar as políticas sociais que foram implantadas para esse segmento corporativo e, diante disso, como o Serviço Social se inseriu nesse cenário. A releitura dos referenciais teóricos acerca do tema burocracia, especialmente a interpretação weberiana que concebe a burocracia como mecanismo moderno de dominação racional legal, fora um componente que circunstanciou e determinou as feições assumidas pela prática profissional do assistente social. A revisão teórica está associada à revisão documental para melhor apreendermos a fundamentação científica da prática vocalizada na legislação, nos regimentos e nos projetos.

Esse panorama histórico e teórico analisado tencionou, além de analisar os elementos que interagem com a ação profissional do assistente social, a construção de uma tipologia ideal da intervenção do assistente social, ressaltando as motivações e os fins das práticas típicas que, segundo Weber, não necessariamente podem ser encontrados na realidade, mas representam uma caricatura, que é utilizada para verificar similitudes e diferenciações com a realidade. Propusemos-nos a exagerar a ação profissional do assistente social, mediante a construção de tipos ideais, para contrastá-los com o real. Essa comparação teve como foco a captação do sentido que é atribuído à ação.

Concluimos esta etapa dos procedimentos metodológicos com a construção dos tipos ideais da prática profissional do assistente social, tendo como parâmetros a sua formação, o referencial teórico-metodológico e legal, o objeto, os objetivos, os princípios e valores desse agir. Construimos assim uma “lente” teórica para analisarmos o objeto investigado.

A segunda etapa foi constituída pela pesquisa de campo, ou melhor, pela investigação empírica do recorte da realidade pesquisada. A organização desta etapa iniciou-se com a seleção das organizações que foram pesquisadas. Nesse estudo, a imputação da realidade, nos termos de Weber, se deu em função da necessidade de conhecermos de maneira mais abrangente e sistematizada a atuação profissional nas políticas de atendimento às necessidades sociais dos servidores e empregados públicos das organizações da administração pública federal na atualidade, haja vista a escassez de estudos e referências específicas para essa prática.

Destarte, foram levantados documentos acerca dos projetos, programas e serviços sociais prestados pela organização e dirigidos para o seu corpo funcional, bem como documentos que tratavam das atribuições do assistente social na organização. Além disso, foram entrevistados os chefes imediatos dos assistentes sociais, os servidores ou empregados públicos, usuários, e os assistentes sociais contratados por meio de concursos ou seleções públicas de Órgãos da Administração Pública Federal, sediados no Distrito Federal¹⁶, realizadas entre os anos de 2004 e 2006, para atuarem nas atividades “meio”, ou seja, aquelas ações que fazem parte das políticas de recursos humanos das organizações e não da produção de bens ou serviços finalísticos.

O conjunto de organizações que divulgaram editais nesse período entende a necessidade da presença dos assistentes sociais nas políticas de administração de recursos humanos da burocracia estatal. Em razão disso, as organizações que tiveram seus funcionários entrevistados foram a (o): ANA, Eletronorte, CONAB, Infraero, HFA (Ministério da Defesa), MEC, MDIC, MPU, Radiobrás, PF e SERPRO.

O trabalho de campo foi orientado pela verificação da hipótese de trabalho, a saber: a existência de uma incompatibilidade entre a política e os métodos propostos pela burocracia para o Serviço Social, que estão pautados nas bases da racionalização da ajuda e do ajustamento de comportamentos, e a ação dos assistentes sociais selecionados para trabalhar nessas organizações que está orientada pelo projeto ético-político do Serviço Social. Em linhas gerais, procuramos descobrir se as amarras da organização burocrática estatal têm rebatimentos no exercício profissional dos assistentes sociais e como se configuram essas relações de poder. Avaliamos ainda as especificidades desse trabalho, para depreender suas identidades e particularidades com relação ao já constituído Serviço Social de Empresa e as

¹⁶ A opção pelo recorte geográfico decorre da concentração de órgãos da administração pública federal no Distrito Federal, constituindo assim uma amostra representativa no universo da burocracia estatal brasileira e que de fato contratou mais assistentes sociais nesse período.

políticas sociais dirigidas para esse compartimento da classe trabalhadora. A partir desse norte foram construídos os instrumentos das entrevistas e da observação da realidade.

Nesse cenário não pretendíamos esgotar a análise das organizações, mas, na verdade, verificar o *locus* de inserção dos assistentes sociais, os motivos que levam as organizações a os contratarem na atualidade, afora a percepção dos usuários e gestores acerca da relevância e das vantagens da ação desse profissional nas políticas de atendimento às necessidades sociais da burocracia estatal. O olhar e a fala dos assistentes sociais contratados também foram objetos de investigação, com o propósito de observar os sentidos atribuídos a sua prática, sua relação com os outros profissionais, com os usuários e com a organização requisitante do seu trabalho. Intentamos, desta forma, interpretar o sentido da ação desses sujeitos na organização, para propiciar o mapeamento e a interpretação explicativa da sua prática profissional na contemporaneidade, tendo em vista as relações de poder/autoridade forjadas nesse contexto.

A pesquisa com os atores institucionais que têm interface com o Serviço Social visou traçar um mapa que contemplasse as múltiplas facetas desse tipo de espaço de atuação do assistente social. Recorremos à entrevista semi-directiva ou semi-estruturada, porquanto possibilitou o contato do investigador com a realidade, no caso o trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais, além de permitir a coleta de informações com maior grau de autenticidade e profundidade, pois é fruto de um processo mais duradouro e interacional entre o pesquisador e pesquisado (Marconi, M.A. & Lakatos, 1999). A entrevista foi adequada aos propósitos desta pesquisa e a verificação da hipótese de estudo, na medida em que permitiu a análise de sentido e dos valores intrínsecos à relação da organização com o assistente social, dos usuários e gestores com esses profissionais e dos assistentes sociais sobre a sua prática e dos desafios nela contidos.

A entrevista semi-estruturada seguiu um modelo semelhante para todos os entrevistados, a fim de encontrar recorrências na fala e dados qualitativos e quantitativos que contribuíssem para a compreensão do sentido da ação desses atores. Nessa perspectiva, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os atores enumerados acima, por meio de visitas às organizações. As entrevistas foram gravadas, com a aquiescência dos entrevistados, para viabilizar o registro integral das informações coletadas¹⁷.

Em primeiro lugar, realizamos as entrevistas com pelo menos um representante de cada organização contratante do assistente social, podendo ser um gestor ou profissional

¹⁷ Um gestor solicitou que a entrevista não fosse gravada. Por isso, as informações colhidas foram registradas manualmente no próprio roteiro de entrevista.

encarregado de chefiar e delegar tarefas para o contratado. Contudo, considerando a necessidade de cumprir o cronograma de trabalho e em razão da dinâmica do trabalho nas organizações, da negação e desinteresse em participar da pesquisa, da ausência de chefia imediata na época da entrevista, só foi possível realizar 8 (oito) entrevistas com os gestores, dentre os 11 (onze) previstos. No roteiro de entrevista foram levantadas questões sobre os motivos da contratação dos assistentes sociais, qual o objeto, o papel e demanda desse profissional, que características são necessárias para que seja atendida a requisição da organização, quais são as políticas, programas, projetos e serviços sociais existentes na organização para o atendimento das necessidades sociais dos servidores e empregados públicos, e que desafios a organização enfrenta na relação que estabelece com o assistente social. As informações levantadas visavam dar conta da posição da organização acerca da prática profissional, o que permitiu discutir a hipótese de trabalho.

Também foram entrevistados 15 (quinze) assistentes sociais que foram selecionados e nomeados nos concursos e seleções públicas para atuar nas atividades “meio” das organizações públicas. Ressalta-se que das 11 organizações, em apenas uma não foi possível realizar a entrevista com o assistente social contratado, tendo em vista que, segundo a própria profissional, no período em que esteve na organização, 6 meses, não havia competências definidas para a ação profissional do assistente social e nem havia previsão para a sua inserção nos processos de trabalho, fato esse que contribuiu também para o seu desligamento voluntário da organização.

No roteiro de entrevista procuramos perguntar aos profissionais qual é o seu objeto de atuação, os meios de execução do trabalho, o perfil dos usuários, a relação com os usuários dos serviços, com os outros profissionais que têm interface com a sua atuação, com o requisitante do seu trabalho e que características são necessárias para o desempenho das atribuições profissionais na organização. Acrescentam-se o levantamento de questões relacionadas ao projeto ético-político e a formação profissional, as fontes teóricas que têm buscado para subsidiar a sua prática local, afora os princípios e valores que guiam a sua conduta profissional. Grosso modo, tentamos realizar um levantamento detalhado do agir profissional do assistente social, para discutir na análise das informações os desafios postos ao exercício da profissão nesse contexto.

Por fim, entrevistamos pelo menos um servidor ou empregado público usuário dos serviços do assistente social em cada organização. Todavia, só foi possível entrevistar 7 (sete) usuários dos 11 (doze) previstos, em função de motivos como a necessidade de cumprir o cronograma de trabalho, a recusa em participar das entrevistas e a inexistência de usuários do

Serviço Social na organização, tendo em vista que não havia sido implantado nenhum projeto ou programa com a participação desse novo profissional. Na entrevista buscamos indagar-lhes sobre o que é o Serviço Social (a profissão) para eles, qual o papel e relevância deste na sua organização, que características são necessárias para o profissional atender às demandas dos trabalhadores, quais são as políticas, programas e projetos executados pela organização para o atendimento dos servidores e o que esperam do seu trabalho.

Realizamos essa pesquisa tendo em vista que, de acordo com a sociologia compreensiva weberiana, os investigadores “de fora” conseguem interpretar e explicar melhor as ações e as crenças dos agentes sociais e articulá-las plenamente. Além disso, consideramos que nem sempre os informantes são as fontes mais confiáveis dos fundamentos das suas ações (Weber, 1997). Decorre disso a utilização de outras fontes e técnicas de coleta de dados, como a análise documental e a observação.

Por conseguinte, somadas as entrevistas, foram analisados documentos das organizações pesquisadas, o edital do concurso ou seleção pública, o regimento interno, as instruções normativas, os acordos coletivos e documentos contendo o planejamento das ações, entre outros que apresentavam as ações do assistente social nas unidades de trabalho. Estas fontes secundárias subsidiaram a análise da atividade profissional, além de verificar as congruências e incongruências do trabalho prescrito e do trabalho real (Dejours, 1992).

As informações levantadas nas entrevistas foram tratadas por meio de uma análise de conteúdo, compreendida aqui como análise e interpretação dos significados das palavras. Decidiu-se recorrer à análise de conteúdo como procedimento técnico a ser utilizado, em função da possibilidade de detectar os pontos de vista dos diversos enfoques, ordenando-os sistematicamente. Pensamos, ao utilizar a análise de conteúdo, tentar captar na leitura das mensagens não só os elementos aparentes manifestos, como também aqueles elementos latentes (Quivy e Campenhoudt, 2005).

Conforme Quivy e Campenhoudt (2005), a análise de conteúdo permite a realização da análise de sistema de valores, ideologias, aspirações e representações, e está focada na observação da “escolha dos termos utilizados pelo locutor, a sua frequência e o seu modo de disposição, a construção do discurso e o seu desenvolvimento” (Quivy e Campenhoudt, 2005: 226) como sendo referências para a interpretação do discurso assinalado. Buscamos assim, no discurso dos entrevistados a “frequência do aparecimento de certas características de conteúdo ou de correlação entre elas” (Quivy e Campenhoudt, 2005: 227) e os elementos constituintes do discurso. Segundo Campenhoudt e Quivy (2005) deriva disso a análise categorial que preza pelo agrupamento das informações levantadas e a análise da avaliação que consiste em

apontar a direção, a frequência, a intensidade e a orientação valorativa dos juízos formulados pelo interlocutor. Procedemos assim à análise de conteúdo, partindo do registro das palavras-chaves dos documentos e das entrevistas, até o significado do conteúdo propriamente dito. Com esses dispositivos, submetemos os dados de pesquisa a uma análise que possibilitou a interpretação do discurso dos atores e a concepção sobre as temáticas em discussão.

Associado a esse procedimento, utilizamos à técnica da observação. Segundo Lakatos e Marconi, M.A. (1999:90) “a observação é uma técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade”. Mais do que isso, a observação nos permitiu encontrar elementos acerca de determinados fenômenos camuflados na entrevista, visto que nos colocou em contato com a realidade. Atendemos a orientação de utilizar essa técnica conjuntamente com outras técnicas de pesquisa, em decorrência de suas limitações. Aqui adotamos a observação assistemática e não-participante para analisar o *locus* de trabalho, os procedimentos e a infra-estrutura das organizações, servindo como estratégia de verificação da fala dos representantes das organizações e como referência para análise do trabalho dos assistentes sociais.

Assim, na terceira etapa deste trabalho articulamos o quadro teórico, que resultou numa tipologia da ação profissional do assistente social e na discussão dos conceitos teóricos de burocracia, administração de recursos humanos e política social, com os dados acerca da atuação profissional no cerne da burocracia estatal. Verificamos as vicissitudes dessa prática, os desafios colocados ao exercício profissional, as perspectivas lançadas e a validade da hipótese aventada na discussão teórica.

Realizamos a organização das informações coletadas, objetivando o agrupamento do material empírico coletado. Foram criados para isso três blocos analíticos, considerando a existência de três atores entrevistados. Em cada tópico referente a um ator entrevistado buscamos elaborar sub-tópicos que configuraram categorias de análise, por onde fizemos a interlocução com a discussão das relações de poder engendradas na burocracia estatal e, logo, com os desafios reais postos a prática profissional do assistente social.

No tópico que trata dos dados coletados com os assistentes sociais, partimos da identificação do profissional, para em seguida avaliar a sua percepção da profissão de Serviço Social. No outro bloco analítico, nos debruçamos no trabalho previsto nas normativas – trabalho prescrito – e no trabalho executado pelos profissionais – trabalho real, pondo em relevo os objetivos, o instrumental técnico-operativo e a relevância da ação profissional para a organização. Adiante relacionamos à ação profissional do assistente social com as questões que perpassam a burocracia estatal, como a hierarquia, a relação com os profissionais, com os

gestores, com os usuários, o rito burocrático. Fechamos esse ponto da análise com a discussão sobre as dificuldades, perspectivas e possibilidades da ação profissional nesse espaço sócio-ocupacional.

No bloco analítico seguinte travamos um diálogo com as percepções dos gestores acerca da prática profissional do assistente social, priorizando a análise das necessidades sociais, dos programas executados e a relevância do assistente social na organização. Ademais, verificamos o perfil profissional requerido pelo gestor, bem como as relações hierárquicas e os processos participativos ensejados nas organizações.

Noutro tópico de análise, analisamos as percepções dos usuários quanto ao trabalho do assistente social, as necessidades sociais dos servidores e empregados públicos, as relações hierárquicas e as dificuldades percebidas na relação e na ação profissional do assistente social.

O desfecho desta etapa é o resultado da síntese das análises realizadas e do confronto dos discursos, que foram contrastados com o quadro teórico construído pela tipologia da ação profissional do assistente social, na tentativa de realizar uma aproximação balizada do objeto investigado.

Por fim, fizemos apontamentos e considerações sobre a ação profissional do assistente social na administração pública federal, na perspectiva de prestar uma contribuição teórica e explicativa sobre o exercício profissional dos assistentes sociais, no *locus* escolhido para a pesquisa.

CAPÍTULO 2

Burocracia, Organizações e Política Social: discussão teórico-conceitual

Neste capítulo nos debruçamos na análise teórica e conceitual da Burocracia, das Teorias das Organizações e dos conceitos de Política Social e Necessidades Sociais. No primeiro momento, apresentamos o que foi produzido sobre Burocracia, em termos teóricos, destacando a análise weberiana. No segundo momento, enveredamos pela investigação das Teorias das Organizações, na perspectiva de compreender os estudos prescritivos (receitas práticas de como deve funcionar a burocracia) sobre as organizações burocráticas e a sua aplicabilidade nas políticas de recursos humanos. No fechamento deste capítulo, discutimos os conceitos de Política Social e Necessidades Sociais como referências para a análise da política de seguridade social do servidor público. Entendemos que essas questões são fundamentais para a compreensão da circunstância em que se insere a ação profissional do assistente social investigada neste estudo.

2.1. Teorias da Burocracia

Para apreender os elementos constituintes do fenômeno burocrático, trazemos a contribuição dos autores clássicos, Hegel e Marx, como pano de fundo analítico, para apresentarmos o conceito adotado neste estudo, formulado por Weber (1999 e 2004), bem como as interpretações e derivações da Sociologia das Organizações gestadas a partir dos estudos deste autor.

Antes de discorrermos acerca de burocracia em Hegel é preciso definir Estado, que é entendido como “a instância suprema que elimina todas as particularidades no seio da sua unidade” (...) “síntese do substancial e do particular, contém o interesse universal que é a substância” (Hegel apud Tragtenberg, 1974:190/191). Esta concepção está referendada no entendimento do Estado como ator responsável pela abolição dos conflitos da sociedade e instituidor de um *ethos* organizador e acima da vida social. A burocracia é o aparato fundante da relação entre Estado e Sociedade, pois realiza a interlocução e a mediação da esfera pública e privada. Segundo Coelho, em Hegel a “burocracia aparece com a mediação do conflito entre a sociedade civil e os pontos de vista e as ordens superiores do Estado” (Coelho, 1977: 19).

Para Tragtenberg (1974), a burocracia em Hegel confunde-se com o Estado, e é constituída por militares, elite intelectual e funcionários públicos. O financiamento do custo com pessoal é proveniente dos impostos gerais pagos pelos cidadãos, que também são gastos na realização de obras e na prestação de serviços. A burocracia é, para Hegel, a elite que administra os negócios do Estado e o interesse geral da população. Devido ao fato de ser perene, a burocracia adquire um nível relativo de autonomia com relação às demais classes, conforme Hegel (Tragtenberg, 1974).

Sob outra perspectiva, Marx (2001), no “Manifesto do Partido Comunista”, define o Estado como o comitê executivo dos negócios da burguesia, mais ainda, é um instrumento de dominação de classe, um órgão de opressão de uma classe pela outra. Em suma, o Estado estabelece uma ordem que legaliza e consolida a exploração do trabalho pelo capital, apaziguando os conflitos entre as classes (Tragtenberg, 1974). Para Marx (1992), o crescimento da divisão do trabalho, a complexificação das forças produtivas e as contradições das relações sociais de produção acentuaram os conflitos de classe e, por sua vez, motivaram uma intervenção mais sistêmica e regular do Estado, especialmente, por meio do uso da força, da gestão do patrimônio privado, da regulação dos impostos e dos conflitos: vide a sua análise sobre a legislação fabril inglesa.

Apesar de não ter se debruçado no estudo da burocracia, Marx discutiu na obra “Dezoito do Brumário de Louis Bonaparte” a atuação dos membros do Estado na manutenção da ordem estabelecida e no gerenciamento de uma rotina de organização das questões de Estado. Assim para Marx, a burocracia não era uma classe social, não possuía finalidade própria, pois sobrevivia para servir aos interesses da classe dominante, assegurando os ganhos do capital. Marx (2000) qualifica a burocracia como uma fração de classe, parasitária, que vive às expensas da classe dominante e corrobora a exploração da classe trabalhadora.

Já Weber define o Estado pelo meio específico que lhe é peculiar, o uso da coação física (Weber, 1983). Considera então que o Estado contemporâneo se caracteriza pelo monopólio do uso legítimo da violência física, dentro de um território delimitado, pois dantes, diversos agrupamentos políticos recorriam à violência física para se legitimar (Weber, 1983). Acrescenta-se a essa característica o fato de o Estado possuir um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, que se ocupa da administração e detém uma força pública, que se destina não apenas a defender o país contra o inimigo externo, mas principalmente a manter a ordem vigente internamente (Mota, F.C. 2004).

Em sendo assim, Weber concebe a política como o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a distribuição do poder. Argumenta que é

condição *sine qua non* para existência do Estado que os homens dominados se submetam a autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.

Weber (2004) define poder como a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação, ainda que contra toda resistência. O poder foi um ponto focal da análise teórica de Weber, este não tratou a questão do poder, em si, em abstrato, mas sim na sua forma corporificada na dominação.

Este mesmo autor (2004) afirma que deve entender-se por dominação a probabilidade de encontrar obediência dentro de um grupo determinado para mandatos específicos. A obediência pode pautar-se em distintas motivações, mas não pode prescindir da existência de vontade de obediência. Todavia, nenhuma forma de dominação pode pautar-se apenas pela aceitação e vontade de obediência por parte dos dominados, pois procura despertar e propiciar uma crença de legitimidade do seu mando. O conceito de dominação está então intimamente associado às relações de autoridade construídas socialmente e aos interesses em jogo nas relações sociais (Weber, 2004).

Certamente Weber¹⁸, dentre esses autores clássicos, foi aquele que de fato aprofundou a análise do fenômeno da dominação e da burocracia na história, já que os analisou na China, na Índia, no Egito Antigo, em Roma, na Grécia e na Europa moderna. Por isso, construiu uma tipologia de análise dos modelos de dominação das comunidades políticas, entendendo que a cada tipo de dominação correspondem normas de procedimento específicas para a sociedade, e que as formas de dominação se expressam pelas relações de autoridade engendradas que visam à conquista da legitimidade. Conforme Mota, F.C. (2005:12) “a legitimidade é o fato que a torna efetiva, é o motivo que explica porque determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder”.

Essa tipologia de dominação é composta pela dominação carismática, tradicional e racional legal, cujas estruturas são definidas a partir da relação entre o chefe e seu aparato administrativo e entre ambos e os dominados (Mota, F.C. 2004; Weber, 2004).

Na dominação carismática há algo de misterioso e mágico no indivíduo que lhe confere poder. As relações de autoridade são arbitrárias devido à ausência de leis, estatutos e tradições que a regulamentem. A dominação carismática decorre do apelo do chefe político junto aos dominados.

¹⁸ De acordo com Mota (2004, 203) “Weber estuda a burocracia e sua erudição leva a elaboração de uma sociologia, nem positivista nem marxista, em que a teorização sobre a dominação constitui um elemento central. A obra monumental de Weber não recusa as determinações históricas. Ao contrário, as instituições administrativas são estudadas em épocas muito diversas e o estudo da racionalidade burocrática, que lhe é contemporânea, é paralelo ao estudo da racionalidade capitalista”.

O modelo de dominação tradicional fundamenta sua legitimidade nas tradições costumeiramente reproduzidas. Pode ser representada pela figura do patriarca que legitima a sua autoridade na honra social e nas tradições comunitárias, e pode contar ou não com um quadro administrativo mantido por relações personalistas de privilégios e benesses restritas a esse grupo (patrimonialismo). Baseia-se nas rotinas e nos costumes culturalmente forjados que impelem as relações de autoridade estabelecidas.

O modelo predominante na modernidade, a dominação racional-legal está fundada na legalidade, sendo que a obediência está apoiada na racionalidade definida por normas impessoais. Conforme Weber (1978: 16-18) constituem categorias fundantes da autoridade racional legal, a saber:

1. Uma organização contínua de cargos delimitados por normas.
2. Uma área específica de competência. Isso implica a) uma esfera de obrigações no desempenho das funções, diferenciadas como parte de uma sistemática divisão do trabalho b) atribuição ao responsável necessária autoridade para desempenho das funções c) definição clara dos instrumentos necessários de coerção e limitação de seu uso a condições definidas.
3. A organização dos cargos obedece ao princípio da hierarquia: cada cargo inferior está sob o controle e supervisão do superior.
4. As normas que regulam o exercício de um cargo podem ser regras técnicas ou normas. Em ambos os casos, se sua aplicação pretende ser plenamente racional, torna-se imprescindível a especialização.
5. No tipo racional é questão de princípio que os membros do quadro administrativo devam estar completamente separados da propriedade dos meios de produção e administração.
6. No tipo racional há também completa ausência de apreciação do cargo pelo ocupante.
7. Atos administrativos, decisões, normas são formulados e registrados em documentos, mesmo nos casos em que a discussão oral é a regra ou mesmo prescrita. A combinação de documentos com uma organização contínua de funções constitui o *bureau*, que é o núcleo de todos os tipos de atividade moderna das associações.

Weber considera que esses tipos puros não são encontrados na realidade de forma isolada, pois estão imiscuídos, mas são úteis a este estudo como ferramentas analíticas (Weber, 2004). O que importa destacar sobre as formas de dominação é que estas representam modalidades de exercício de poder, nas quais a tradição, o carisma e a lei são os princípios legitimadores da relação de mando e obediência e não a força por si só.

O instrumento, por excelência, do modelo de dominação racional-legal é a burocracia. Weber credita a ampliação e expansão das burocracias em vários setores da sociedade, como na indústria, no partido, no sindicato e no próprio Estado, ao aumento crescente de tarefas da administração nos diferentes setores da sociedade, à divisão do trabalho, à racionalização do processo produtivo, ao surgimento de um orçamento estatal e à necessidade de administrá-lo.

Somam-se ainda, as funções de administração das comunicações, dos transportes e as tarefas político-sociais (Weber, 2004).

Para Weber (2004), a burocracia é o aparelho mais adequado para o capitalismo e para uma sociedade adaptada aos fins dessa produção. Isso ocorre em função da sua superioridade técnica caracterizada pela “precisão, rapidez, univocidade, conhecimento de documentação, continuidade, discrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançando o ótimo na administração rigorosamente burocrática exercida por funcionários individuais treinados” (Weber, 2004: 212). Podemos dizer que a burocracia é o *locus* típico do perito e do saber especializado.

A lei racionalmente construída determina a igualdade jurídica e se contrapõe à personalização dos atendimentos das demandas, que são reguladas por uma ordem impessoal, pretensamente isenta de paixões que suscite privilégios ou punições infundadas. Weber ressalta que, por ser um instrumento, a burocracia pode ser colocada para fins e interesses de ordem política ou econômica, antes mesmo de angariar certa autonomia do poder político vigente (Weber, 1999).

Segundo Mota, F.C. (2004:14), pode se dizer que existem três características da burocracia, o fato de serem “(1) formais (2) impessoais (3) dirigidas por administradores profissionais”. A formalidade manifesta-se nas normas que são escritas e documentadas seguindo um rito legal, no qual estão precisamente definidos os papéis e prevista a sistematicidade dos processos trabalho. O caráter impessoal deriva da norma que cria o cargo e define suas atribuições, além do seu recrutamento dos funcionários, que prevê um exame no qual haja igualdade de oportunidades e o mérito seja o critério classificador. O próprio termo “burocracia” significa, etimologicamente, “governo de escritório”, ou seja, faz-se uma distinção do que é privado e do que significa o espaço público, o escritório, onde não cabem relações personalistas, não existindo, hipoteticamente, nesse espaço a manifestação de sentimentos, nas relações entre os funcionários e a organização¹⁹.

Essa atividade é capitaneada pelos administradores profissionais que recorrem à formalidade, à impessoalidade e aos métodos de planejamento e execução de atividades, que primam pela eficiência, para concretizar a missão das organizações. Mota, F.C. (2004) afirma que os administradores têm a sua disposição recursos de poder e a norma, para fazer valer a autoridade burocrática e manter os subordinados obedientes às determinações. Sendo assim, o

¹⁹ Ilustração dessa proposição encontramos na Lei 8112/1990 que rege o funcionalismo público no Brasil, que prevê no capítulo III, art. 117, item V, que não cabe no local de trabalho a manifestação de apreço e desapreço nas relações estabelecidas entre os servidores.

comportamento dos trabalhadores está controlado pela hierarquia, pelas rotinas instituídas e pelas normas legais que os aprisionam as exigências da burocracia²⁰.

Em linhas gerais, a burocracia pode ser entendida como um grupo ou classe social e também como forma de exercício do poder concretizado pelas organizações burocráticas (Mota, F.C. 2004)²¹. E mais, “... seja como grupo social, seja como forma de organização social, a burocracia é sempre um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo” (Mota, F.C. 2004: XIV).

Como grupo social, as características, enfatizadas na literatura, que a distinguem de outros grupos sociais são: a estabilidade no cargo, a garantia de salários e da ascensão funcional pela carreira, o direito à aposentadoria e às pensões, o que fomenta no funcionário o interesse pelo desempenho e o compromisso com os deveres do cargo que ocupa. Portanto, a dominação se exerce pela coação, mas pelas recompensas. Demais, as burocracias também se caracterizam por um alto grau de especialização e seus membros são técnicos especializados nas tarefas a eles atribuídas. Os cargos estão organizados numa hierarquia, com limites definidos de autoridade cuja extensão está limitada por normas impessoais. As operações são geralmente orientadas por um sistema consistente de normas e regulamentos. As políticas de promoção e de pessoal são também orientadas por critérios impessoais, tais como o mérito ou a antiguidade, que asseguram carreiras estáveis aos funcionários (Weber, 2004).

As bases da burocracia estão assentadas no corpo profissional, que segundo Weber, apresenta características essenciais para a prevalência da sua superioridade técnica e para o cumprimento das normas estatuídas, quais sejam:

- “1. são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
2. são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos;
3. têm competências funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo:
5. a qualificação profissional — no caso mais racional: qualificação verificada mediante a prova e certificado por diploma;
6. são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria dos casos com direito a aposentadoria; em certas circunstâncias, podem ser demitidos pelo patrão, porém sempre podem demitir-se por sua vez; seu salário está escalonado, em primeiro lugar, segundo a posição na hierarquia e, além disso, segundo a responsabilidade do cargo e o princípio da correspondência oficial ao cargo;

²⁰ Pode-se dizer que quando esta situação não se efetiva, a organização lança mão de recursos humanos – assistente social, entre outros – para possibilitar o ajustamento dos indivíduos às normas.

²¹ Para Mota (2004: XV) “Burocracia é uma forma de poder que se expressa hoje de duas maneiras fundamentais: (a) como um tipo de sistema social – a organização burocrática; e (b) como um grupo social que hoje vai assumindo cada vez mais o caráter de classe social, à medida que as organizações burocráticas modernas assumem de forma crescente o controle da produção”.

7. exercem seu cargo como profissão única ou principal;
8. têm a perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
9. trabalham em ‘separação absoluta dos meios administrativos’ e sem a apropriação do cargo;
10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço” (Weber, 2000: 144).

O fato é que a organização burocrática está ancorada em uma estrutura extremamente rígida e, além disso, a provisão de recompensas e incentivos, como a estabilidade e a remuneração fixa, reforçam o vínculo com os funcionários, que resulta na fidelidade ao cargo e aos estatutos legais da administração pública. A racionalidade hierárquica imprime um caráter perene para a organização burocrática²², haja vista a imposição de limites estreitos para a ação individual e autônoma, pois esta depende da anuência da maior parte das instâncias superiores. Pode-se incluir como fator que contribui para a preservação da burocracia, a separação do funcionário, dos meios materiais para a execução do seu trabalho, pois a infra-estrutura determinante para a consecução das tarefas não pertence aos funcionários, o que torna a burocracia menos propensa a rupturas bruscas com a demissão do funcionário, por exemplo, pois estão resguardados “os meios de produção”, nos termos marxianos. Os documentos²³ e o armazenamento destes preservam a memória, a tradição, os valores e os ritos da burocracia, aumentando o seu poder de imutabilidade. Por fim, a honra ou *status* adquirido pelos funcionários em função do exercício do cargo, que exigiu aprovação em exames e comprovação de conhecimento especializado pelos diplomas, contribui, ademais, para o sentimento de pertencimento à burocracia e, por reboque, a idéia de compromisso com a administração pública. Vale frisar que sob esse modelo o funcionário tem sua atuação na burocracia como função profissional exclusiva²⁴.

A organização burocrática fomenta nos seus servidores a sensação de possuir uma identificação para com ela, na execução correta do seu trabalho, no prestígio de vincular-se ao Estado, na ocupação de um cargo dentro da organização, em suma, o *status* angariado por ser parte do órgão de dominação. Esse pertencimento remete a aceitação das regras da organização por parte dos seus integrantes e pode levar à submissão. Essa situação de

²² Segundo Weber, “...uma burocracia, uma vez plenamente realizada, pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis” (...) “Se este aparato suspende o trabalho ou é forçado a fazê-lo, a conseqüência é um caos, sendo difícil a tarefa de improvisar uma instituição substitutiva, a partir dos dominados, para vencê-lo” (Weber, 2004: 222).

²³ Para Weber (2004) mesmo com a destruição dos equipamentos e dos documentos da administração proposta pelos anarquistas, em especial Bakunin, sobreviveria “a disposição dos homens à observação das normas e dos regulamentos habituais” (Weber, 2004: 223).

²⁴ A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quando trata do regime do servidor público federal, descreve como proibições a acumulação de dois ou mais cargos públicos, exceto para profissionais de saúde e professores com cargo técnicos.

desequilíbrio de poder do indivíduo em relação à organização deriva também de um outro fator, que reside na possibilidade de perder o seu meio de sobrevivência, caso descumpra as exigências da organização. O controle na organização burocrática pode se basear também no exercício da força, uma vez que esse poder é exercido porque ela pode tomar medidas de sanção.

A burocracia se caracteriza pelo seu caráter hierárquico, tomando a forma de pirâmide, sendo que cabe ao subordinado obedecer ao seu superior, todavia existe a possibilidade de recorrer a uma autoridade mais alta, quando discordar da ordem recebida por estar em desacordo com o estatuto legal. Conseqüência da hierarquização é a divisão do trabalho que se dá quando as diferentes atividades são distribuídas, de acordo com os objetivos a serem atingidos, concretizando-se pelo processo de departamentalização. A divisão do trabalho em funções é realizada em termos de cargos abstratamente definidos e não de pessoas.

Estas características são ideais típicas e, portanto, não devem ser tomadas como receitas prescritivas e normativas aplicáveis às organizações da administração pública e nem existem na realidade de forma idêntica, mas apresentam os elementos essenciais e específicos desse modo de organização²⁵. Nesse sentido, a discussão sobre a substituição do modelo gerencial pelo burocrático não implica mudanças significativas nas bases em que está fincada a burocracia, pois, nestes casos são alterados, na verdade, os interesses e a apropriação política dos governos em função da conjuntura política. Quer se dizer com isso, que essa mudança proposta não é teórico-conceitual, mas é fruto de um entendimento ideo-político da direção que deve ser dada à administração pública.

Fica claro na definição weberiana de burocracia que esse modelo de organização é uma forma de administração e de regulamentação de relações de poderes, no qual a especialização de papéis e tarefas, as normas, o saber técnico, a hierarquia e a orientação para a realização racional e eficiente de objetivos específicos determinam a direção das atividades executadas.

Essa lógica de estudo das relações de poder²⁶ nas organizações burocráticas é exemplificada pelo papel das unidades de recursos humanos da administração pública, sendo

²⁵ Segundo Mota (2004:202) “A teorização de Weber foi terrivelmente empobrecida pela reinterpretação cultural feita pela teoria administrativa. Todo o esforço foi feito no sentido de concentrar a atenção no ‘tipo ideal’ de organização burocrática, de perceber se as organizações reais se adaptavam a ele ou não. Com isso, perde-se de vista a problemática central, a saber, a dominação burocrática”.

²⁶ Conforme Crozier (apud Mota: 218) “toda análise séria da ação coletiva deve, portanto, colocar o poder no centro de suas reflexões, pois, em última instância a ação coletiva não é nada mais do que a política cotidiana. O poder é sua matéria-prima (...) entretanto, o poder continua sendo o eterno ausente em nossas teorias da ação social”

a atuação dessa unidade um fator central para a manutenção e sobrevivência das condições enumeradas acima acerca da burocracia, porquanto reproduz e cria mecanismos para a operacionalização dos preceitos burocráticos tencionando o controle e a disciplina do funcionário/burocrata.

“O conteúdo da disciplina – escreveu Weber – é apenas a execução consistentemente racionalizada, metodicamente exercitada e exata da ordem recebida, na qual toda crítica pessoal é incondicionalmente suspensa e ao ator cabe única e exclusivamente executar a ordem”(Gouldner, 1978, 62).

Para Mota F.C. (2004: 198) “o controle é a tentativa bem-sucedida de direcionar o comportamento das pessoas, mas a capacidade potencial de mudar o comportamento das pessoas é o próprio poder”. Isso quer dizer que, em última análise, só exercem controle efetivo os grupos sociais que detem poder. Parsons (apud Gouldner, 1978) discutiu também a inserção da disciplina nas relações de autoridade travadas na burocracia, mostrando que essa tinha por função adequar e padronizar os comportamentos, fundamentando-se assim na obediência às normas e à hierarquia instituída. A resignação e a obediência ante as ordens servem para concretizar os objetivos da organização burocrática e também como forma de manter os indivíduos controlados.

Destarte, o espaço para a manifestação individual do funcionário na gestão dos processos e na alteração das rotinas é praticamente inexistente, considerando-se também que para isso seria necessário provocar a alteração da norma, algo *a priori* intangível para um indivíduo somente. Campos, E. (1978: 10) afirma que “essa rede de organizações tornadas semi-autoritárias através de seu processo de burocratização tende a envolver o indivíduo, atomizando-o e descaracterizando-o como ser portador de vontade e arbítrio”. Portanto, a ação individual está claramente limitada pelas posições ocupadas institucionalmente pelos atores organizacionais.

O fator que distingue a organização burocrática dos outros sistemas sociais é a sua busca pela eficiência das ações, mediatizada pela racionalização dos processos de trabalho. De acordo com Weber (1978: 27):

“A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especialmente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia”.

A discussão apresentada por Chauí²⁷ (1984) acerca do conceito de “discurso competente” é pertinente para a análise da afirmação do poder burocrático, pois este se assenta no saber do seu corpo de especialistas. Estes ao mesmo tempo em que proferem seu discurso competente, para legitimar a ação estatal, são impelidos a acatar a racionalidade legal e a hierarquia dos discursos, definida pelos postos ocupados na organização. Segundo Chauí (1984:11) “haverá tantos discursos competentes quantos lugares hierárquicos autorizados a falar e a transmitir ordens aos degraus inferiores e aos demais pontos da hierarquia que lhe forem paritários”. Portanto, o saber do especialista, membro da burocracia, é normalizador, e está limitado às suas atribuições previamente definidas e estritamente relacionadas à sua esfera de conhecimento.

Nas teorias formuladas sobre a burocracia, destaca-se também o debate ensejado por Merton²⁸ (1978), Gouldner (1978), Peter Blau (1978), Selznick (1978) e Crozier (apud Montañó, 1998), autores que enfatizam a reação da personalidade do indivíduo e a ação dos grupos sociais dentro da engrenagem burocrática e outras “disfunções” da burocracia. Esses autores assumem uma atitude diferenciada em relação à Weber no estudo da burocracia, pois há uma apropriação prática e técnica do tipo ideal, que para Weber é um instrumento analítico, uma categoria conceitual. Converte-se o modelo ideal weberiano a esfera empírica, como prescrição normativa dos processos de burocratização, ação essa refutada metodologicamente por Weber, que propõe a adoção dos tipos ideais como recurso heurístico (Pereira, 1979).

No microcosmo da burocracia, nas organizações, em específico, nas ações executadas pelas unidades de recursos humanos, são engendradas relações de poder que visam construir uma legitimidade em que a normalidade da organização é dificilmente rompida, mesmo com a indignação, com o sofrimento e com a revolta dos trabalhadores. Esse processo “silencioso”

²⁷ De acordo com Chauí (1984:07) “O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso, no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência”.

²⁸ Merton argumenta que a burocracia apresenta tanto funções como disfunções, pois se deve esperar do funcionamento do sistema burocrático tanto a ocorrência de padrões aceitáveis como inaceitáveis. Do ponto de vista das funções, Merton (1978:107) entendia que a burocracia é “uma estrutura social racionalmente organizada que envolve padrões de atividades claramente definidos, nos quais, idealmente, todas as séries de ações estão funcionalmente relacionadas aos fins da organização”. Todavia, a burocracia, devido a sua rotina, pode resultar em morosidade, ausência de motivação, formalismo excessivo e subserviência irrefletida as normas estabelecidas. A conjugação do excesso do formalismo, do burocratismo, da rigidez das rotinas e da resistência dos trabalhadores poderia, para Merton, afetar o funcionamento e a supremacia da organização burocrática, no que diz respeito à racionalidade e a eficiência (Mota, F.C. 2004). Em sendo assim, os aspectos que tornam a organização burocrática mais eficiente podem, se exacerbados, fazer ruir a estrutura racional-legal da burocracia.

fundado na hierarquia e em um estatuto legal coage “consensualmente”, por meio de ações paralelas, como o atendimento das necessidades sociais dos funcionários e dos seus respectivos familiares, contribuindo para que os seus membros sigam os ritos da organização. Ressalta-se disso, a ação dos membros da burocracia que pode ser conformista ou revoltosa, sendo este um fator determinante para o entendimento das relações de poder estabelecidas nas organizações.

Retomando a análise weberiana, estudar a burocracia representa compreendê-la como organização racional instrumental, caracterizada pelo primado do formalismo, da impessoalidade e do profissionalismo e como uma estratégia e dinâmica de poder que se espalha nas esferas da produção, da política e da ideologia e que se constitui como um grupo ou classe social caracterizado por uma conduta racional-técnica (Weber, 1999). As políticas de recursos humanos são adotadas nesse cenário com a perspectiva de aumentar os meios de controle e coerção ou de incentivos e recompensas para minar com as forças dos chamados grupos informais ou redirecioná-las para o pleno funcionamento da organização burocrática.

Procuramos seguir essa premissa analítica na pesquisa de campo, na investigação da ação do assistente social, dos usuários dos serviços sociais e das chefias e na relação que estabelecem, no contexto da burocracia estatal. Delineamos assim para alcançar esse intento dois pólos da análise das relações de poder nas organizações: um que se refere à burocracia, onde prevalece à normalidade, a recorrência, a imposição de uma ordem baseada na lei, e um outro que decorre da interação dos atores na forma de relações de poder engendradas no espaço da organização e que produzem ações que respaldam o *status quo* vigente ou se opõem e combatem essa mesma ordem. Portanto, para a compreensão da inserção do assistente social e os desafios que enfrenta na sua prática levamos em conta a dimensão que podemos chamar de estrutural e a referente à ação dos sujeitos nas organizações burocráticas (Pereira, 1976).

2.2. Teorias das Organizações e Administração de Recursos Humanos

A materialização da burocracia se dá por meio da difusão de organizações que carregam essas características racional-legais. Para Mota, F.C. (2004), a organização pode ser analisada sob o ponto de vista de ser uma instituição social e sob o enfoque da sua estruturação, ou nos seus termos, como “substantivo abstrato” (instituição – teorias clássicas da burocracia) e “substantivo concreto” (operacionalização das tarefas – teorias das organizações). Segundo Mota, F.C. (2004:08) a organização burocrática “é o sistema social em que a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins

visados, é o sistema social em que há procura deliberada de economizar os meios para se atingir os objetivos”.

Interessa ter no quadro de pessoal das organizações um ser humano adaptado ao estatuto e aos seus preceitos. Um indivíduo que vive para atender os interesses desta organização, cujos valores e crenças são os valores e as crenças das organizações de que participa, sendo assim, seu comportamento é condicionado de forma a tornar mínima sua área de autonomia individual²⁹. Procura-se assim preparar os recursos humanos das organizações, relevando-se a lealdade e a responsabilidade, o culto a autoridade legal e hierárquica.

O trabalhador condicionado pela organização serve ao princípio fundamental da burocracia, que é o constante aumento da eficiência dado pela racionalidade das ações. A ação racional pode ser assim definida: “um ato será racional na medida em que representar o meio mais adaptado para se atingir determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduzir na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos” (Mota, F.C. 2004: 08).

A administração de recursos humanos é definida, destarte, “pelo conjunto de princípios, estratégias e técnicas que visa contribuir para a atração, manutenção, motivação, treinamento e desenvolvimento do patrimônio humano de uma organização” (Toledo, 1987: 07). Cabe, então, a esta unidade a execução de ações relacionadas à organização e pagamento dos salários, a realização e promoção de treinamento e capacitação, o controle da execução do trabalho (assiduidade, pontualidade, eficiência) e a manutenção das condições de saúde e sobrevivência dos trabalhadores.

Pode-se discutir a definição de recursos humanos, que iguala os trabalhadores, a outros recursos da organização, como os recursos logísticos, materiais, financeiros, o que torna impessoal essa gestão, ao mesmo tempo em que não releva o papel do ser humano, em relação às demais forças produtivas.

Os primeiros estudos da administração de recursos humanos nas organizações foram realizados pela Escola Clássica de Administração ou Escola de Administração Científica, fundada pelas teorias elaboradas por Taylor e Fayol. Esses estudos enfatizam o controle e a manutenção da disciplina dos trabalhadores. Segundo Mota, F.C. (2004:150):

“a Teoria da Administração é a ciência social que tem como objetivo estudar e operacionalizar as organizações burocráticas. Enquanto a Sociologia estuda as organizações a partir de uma perspectiva puramente analítica, a Teoria da

²⁹ Como veremos no capítulo 4 há um tipo de ação profissional do assistente social que visa intervir na realização desses processos de adequação do trabalhador aos princípios e objetivos da organização.

Administração preocupa-se com as estratégias administrativas, orienta-se por formular um sistema de recomendações aos administradores”.

A teorização sobre a administração de recursos humanos começa a ser tratada e desenvolvida por Taylor com foco nas empresas capitalistas. Taylor modelou um padrão de administração científica do trabalho baseado na rígida separação entre direção e execução, na autoridade monocrática, na acentuação do formalismo na organização, e na visão da administração que transfere os interesses da organização para os interesses do operariado (Tragtenberg, 1974). A cartilha construída por Taylor para a administração de recursos humanos visava controlar os impulsos do trabalhador, ou melhor, adestrá-lo.

Fayol partilha dessa concepção de organização dos recursos humanos, defendendo que “o homem deve ficar restrito ao seu papel, na estrutura ocupacional parcelada” (Tragtenberg, 1974: 77). Para Fayol, a direção, a comunicação verticalizada, a ênfase na centralização da decisão, a hierarquia, a ordem, a disciplina e a unidade de comando são estratégias importantes para a organização racional do trabalho (Tragtenberg, 1974). Conforme Mota, F.C. (2004: 156):

“Fayol preocupa-se em racionalizar o trabalho do administrador e da estrutura das empresas (...) É dele a clássica divisão das funções do administrador em planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Fayol coloca em termos de princípios e recomendações muito claros e simples aquilo Weber depois delinearía como característico da organização burocrática”.

Em termos de método de estudo e ação a Escola de Administração Científica, em primeiro lugar, analisa a forma pela qual o trabalho vem sendo executado. Em seguida, estuda os movimentos necessários para executar o trabalho, de forma a simplificá-lo e reduzi-lo ao mínimo, tornando assim mais rápida a execução da operação. As experiências são feitas então, para aprimorar os processos de trabalho e torná-los mais eficientes. Para isso, é necessária a figura do administrador, responsável por planejar a operacionalização desse método, bem como de coordenar e controlar as atividades de seus subordinados.

Essa forma de gestão de recursos humanos privilegia a centralização das decisões e refuta a participação dos trabalhadores, restringindo o raio de ação às atividades que lhes são delegadas. As relações de autoridade são inflexíveis, partindo-se do suposto, que o homem é previsível e moldável pela socialização forçada da organização, que tem a seu favor o controle daquilo que provê a subsistência e a reprodução do trabalhador (Heloani, 2002). Todavia, as análises de Taylor também focavam a questão da contrapartida ao trabalhador, ao propor que as organizações adotassem sistemas de motivação e incentivos, premiando os melhores

funcionários, concedendo pausas no trabalho, estas que fortaleceriam o elo do trabalhador com a organização, legitimando mais a sua autoridade³⁰.

Segue-se dos estudos da Escola de Administração Científica, as pesquisas desenvolvidas pelo que se convencionou chamar de Escola das Relações Humanas³¹. Segundo Tragtenberg (1974), Mayo é quem começa a discutir as ações de recursos humanos que a organização poderia oferecer para aproximar-se da realidade dos “componentes humanos do trabalho”. Propugna o ideário da cooperação e integração da mão de obra, aproximando o indivíduo da organização pelo tratamento de suas questões sócio-familiares, questões domésticas, saúde, relacionamento interpessoal, de forma a manter o nível ótimo da produção. Segundo Tragtenberg (1974), emerge nesse contexto “a figura do conselheiro de relações humanas que entende que se deve agir sobre o homem e os grupos para obter uma cooperação voluntária para a produção, contando com sua boa vontade e esforço suplementar, enfatizando o interesse individual e coletivo” (Tragtenberg, 1974: 87).

Para se atingir o aumento da eficiência a organização deveria, segundo a Escola de Relações Humanas, proporcionar satisfação no trabalho aos funcionários e elevar sua moral. Tencionava-se elevar o grau de identificação dos empregados com os objetivos da organização e a qualidade da organização burocrática, particularmente, o seu sistema de controle. Os teóricos da Escola de Relações Humanas defendem que os ensinamentos da Escola Clássica desconsideravam os aspectos sociais e psicológicos do trabalho, tendendo a baixar o nível de satisfação dos operários e a provocar o aparecimento de atitudes negativas em relação ao trabalho. Em função disso, os estudos promovidos por esse grupo exploraram as variáveis psicológicas e sociais do trabalho. “Para a Escola de Relações Humanas era preciso descobrir aquilo que motivava o homem, como prestígio, poder, a amizade, a segurança ...”(Mota, F.C. 2004: 163).

A ênfase das ações da Escola de Relações Humanas repousa no estímulo positivo do trabalhador, no convencimento e aumento da sua vinculação com a organização, além do trabalho em si, mas também enfocando os laços familiares e afetivos. Busca-se ensinar a

³⁰ Mota (2004:161) afirma que “A Escola da Administração Científica informa de que maneira a administração levará os empregados a atingir a produção-padrão e mesmo superá-la. Para isso é preciso colocar em conjugação quatro fatores principais: seleção, treinamento, controle por supervisão e estabelecimento de um sistema de incentivos”.

³¹ “A Escola de Relações Humanas surge dos estudos realizados por um grupo de professores da Universidade de Harvard e de funcionários da Western Electric, na fábrica de equipamentos telefônicos da empresa em Hawthorne, perto de Chicago. Esse grupo foi chefiado por Elton Mayo e contou com a colaboração de um grande número de pessoas, entre as quais os professores Roethlisberger, Llyod Warner e Withehead, e George A Pennock. Dentre os principais livros que apresentaram e analisaram a pesquisa, temos *The Human problems of na industrial civilization* e *The social problems of an industrial civilization*(...) Estudos sobre os impactos das condições de trabalho na saúde do trabalhador”(Mota,2004:168).

participação dos trabalhadores em alguns processos decisórios. A participação dos trabalhadores é reconhecida como processo determinante para o sucesso organizacional. Entende-se que essa participação permite a colaboração entre os trabalhadores e lhes confere um papel ativo no processo produtivo. Todavia, essa participação é estreita e limitada pelas determinações regimentais da organização, funciona mais como um motivador e como um instrumento que incita o sentimento de pertencimento à organização (Heloani, 2002).

Mota, F.C. (2004) mostra que Mary Parker Follet, pioneira nos estudos das relações humanas, propôs soluções para os conflitos no espaço de trabalho, baseados no uso da força, da barganha e da integração, que deveriam de forma conjugada transmitir ao trabalhador a preocupação da organização com a sua pessoa. Em síntese, os preceitos da Escola de Relações Humanas podem ser assim definidos: “é preciso conhecê-lo, definir os grupos sociais em que se reúne, determinar os valores desse grupo às necessidades de cada indivíduo, para então motivá-los a cooperar através da satisfação dessas necessidades” (Mota, F.C. 2004:177).

Os autores que discutem a administração de recursos humanos na contemporaneidade incorporaram em larga medida os postulados das Escolas de Relações Humanas e, em razão disso, atribuem destaque especial à concessão de benefícios, à saúde e à segurança no trabalho, denominadas de políticas de manutenção da força de trabalho. Para as organizações, estas ações são úteis no sentido de fortalecer o vínculo com o trabalhador. Segundo Chiavenato (1989:77):

“benefícios sociais são aquelas facilidades, conveniências, vantagens e serviços que as organizações oferecem aos seus empregados, no sentido de poupar-lhes esforços e preocupação (...) constituem sempre meios indispensáveis na manutenção da força de trabalho dentro de um nível satisfatório de moral e produtividade”.

Assumindo a responsabilidade pela concessão de benefícios sociais aos trabalhadores, as organizações reconhecem que o trabalhador apresenta outras necessidades que não só o salário, que muitas das vezes são ocasionadas pelo próprio processo de trabalho. Conforme Chiavenato (1989:78), os benefícios sociais têm origem nos seguintes fatores:

1. “exigências dos empregados quanto aos benefícios sociais;
2. exigências dos sindicatos e das negociações coletivas;
3. legislação trabalhista e previdenciária imposta pelo governo;
4. competição entre as organizações na disputa pelos recursos humanos seja, para atraí-los ou para mantê-los;
5. controles salariais exercidos pelo governo, seja no caso da regulamentação de índices oficiais de reajustamento salarial por dissídio ou acordo sindical, seja no caso de controles indiretamente de reajustes de preços dos produtos ou serviços fornecidos pelas organizações;

6. altos impostos atribuídos às organizações e aos empregados: ambos passam a localizar e a explorar meios lícitos de fazer deduções de suas obrigações tributárias”.

Os teóricos da administração consideram que a concessão de benefícios nas organizações é algo praticamente indelével, vide o crescente envolvimento desta na prestação de serviços sociais e no aumento do escopo de benefícios ofertados, que visam à preservação das condições físicas e mentais dos trabalhadores na perspectiva de contribuir para o incremento da produção. Entendem assim que os benefícios concedidos aos trabalhadores devem atender uma necessidade social, sendo extensivos a maior base possível de pessoas, e concedidos com base em critérios técnicos previamente definidos em normativas (Chiavenato 1989).

As vantagens dos benefícios para a organização estão relacionadas à elevação da moral dos empregados, à redução da rotatividade e o absentismo, à elevação da lealdade do trabalhador para com a organização, ao aumento do bem-estar do trabalhador, à facilidade de recrutamento, à retenção do pessoal e ao aumento da produtividade do trabalho, entre outros fatores que favorecem o funcionamento das organizações (Chiavenato, 1989).

Do ponto de vista dos trabalhadores, os benefícios concedidos pelas organizações estão relacionados à oferta de serviços sociais qualificados no local de trabalho, que, facilitam o acesso. A oferta de assistência disponível na solução de problemas pessoais contribui para o aumento da satisfação no trabalho, para o desenvolvimento do bem-estar individual, para a melhoria do relacionamento profissional e interpessoal entre os trabalhadores, para a redução de sentimentos de insegurança, para a melhoria das relações com a organização, da qualidade de vida no trabalho e do clima organizacional (Chiavenato, 1989). Esses aspectos em conjunto impulsionam o trabalhador a desempenhar a sua função o mais adequadamente possível, na medida em que a organização oferece condições e meios para o atendimento de uma sorte de demandas sociais que extrapolam a recompensa salarial.

Chiavenato (1989) traça uma classificação geral dos benefícios que as organizações ofertam aos trabalhadores, conforme seu conteúdo. Segue abaixo uma síntese adaptada dos bens e serviços mais ofertados pelas organizações para a manutenção dos trabalhadores.

Quadro 1 - Benefícios oferecidos pelas organizações aos trabalhadores³²

BENEFÍCIO	DESCRIÇÃO
<i>Alimentação</i>	Materializada nos auxílios monetários para a refeição do trabalhador e alimentação da família, na disponibilização de restaurante no ambiente de trabalho, na subvenção às refeições, na distribuição de leite, café e lanches e na distribuição gratuita de gêneros alimentícios básicos.
<i>Aposentadoria e Pensões</i>	Concretizadas nos convênios com o INSS para agilização do acesso aos benefícios, nos planos complementares de aposentadoria, nos benefícios e programas de preparação para a aposentadoria, no pagamento adicional às indenizações legais, na complementação dos benefícios da previdência social, na assessoria legal para questões as previdenciárias.
<i>Atividades Socioculturais</i>	Realizadas em conjunto com as atividades promovidas pelas entidades representativas dos trabalhadores (associações e sindicatos), na colaboração com os clubes sociais, na disponibilização de locais e instalações para lazer e jogos no período das refeições, na oferta de programas de arte e cultura.
<i>Remuneração Adicional</i>	Antecipações do dissídio coletivo, nos adicionais para trabalho em locais afastados ou em turnos, no aumento da remuneração por mérito ou produtividade, nos adicionais por horas extras e nas gratificações periódicas por assiduidade e pontualidade.
<i>Saúde</i>	Realizada por meio dos convênios com planos de saúde, na oferta de assistência à saúde no local de trabalho, na oferta de assistência odontológica, na realização de exames periódicos, na realização de campanhas de prevenção e vacinação, na assistência à saúde aos dependentes legais, nos adicionais e reembolsos para o custeio de medicamentos e exames médicos e laboratórios de admissionais e demissionais, além dos seguros de vida.
<i>Transporte</i>	É operacionalizado pelos auxílios monetários, vales transporte, pagamento de despesas com transporte em missões e atividades fora da cidade de domicílio, no pagamento de reembolsos com despesas de mudança para outras cidades.
<i>Educação</i>	Ocorre nos programas anuais de treinamento, capacitação e reciclagem de pessoal, no reembolso ou financiamento total ou parcial de despesas de educação de funcionário, na concessão de bolsas de estudos para os dependentes legais, nos programas de estágio, na compra de material especializado como literatura e equipamentos para atualização profissional.

Essas e outras ações visam atuar sobre os indivíduos e grupos para provocar neles as atitudes interessantes para a organização. Nota-se aqui uma demanda para a intervenção profissional de um especialista, que atenda às necessidades sociais dos trabalhadores dentro das organizações, sendo assim, o assistente social é um dos profissionais requisitados para planejar, controlar e executar essas ações. Observa-se neste ponto, a intersecção da administração de recursos humanos, da burocracia, e da prática profissional dos assistentes sociais, ou seja, nas políticas, programas, projetos e ações executados pelas unidades de

³² Quadro construído com base nos estudos de Chiavenato (1989).

recursos humanos com o foco no atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores e dos respectivos familiares³³.

Assim, além das recompensas materiais e honoríficas que o Estado, na sua constituição, garante aos funcionários, surge, em larga medida movida pelas dinâmicas e conflitos de poder estabelecidos dentro das organizações, formalizado pela emergência e consolidação de associações e sindicatos dos trabalhadores, a demanda pelo estabelecimento de condições de trabalho e vida condignas. Essa resistência expressa na correlação de forças e poder forçou as organizações a tecer uma rede de proteção social (Moreno, 2000), responsável por prover segurança e atender às necessidades sociais e às contingências sociais que os funcionários e seus familiares, porventura, estão propensos a ficarem sujeitos.

Pode-se falar então da existência de uma Política Social para os membros da burocracia, que tem por finalidade a manutenção de condições e recursos que assegurem a proficiência no funcionamento da organização burocrática a partir, também, da constituição de ações de proteção social. A fidelidade ao cargo e o cumprimento das exigências normativas e hierárquicas são acrescidas às políticas sociais como caracteres fundantes da organização burocrática.

Antes de analisar a formação e a atual configuração da burocracia à brasileira e o padrão de proteção social adotado historicamente para os servidores e empregados públicos, percebidos aqui na sua singularidade dentro do processo de conformações da política social no Brasil, nos propomos a tecer algumas considerações teóricas sobre política social e necessidades sociais.

2.3. Política Social e Necessidades Sociais

Considerando que os assistentes sociais requisitados para trabalhar nas políticas de atendimentos às necessidades sociais dos servidores e empregados públicos federais, executam políticas, programas, projetos e serviços sociais relacionados, majoritariamente, a promoção e a execução de ações de assistência social, administração de benefícios e saúde para o servidor, pretende-se, neste tópico, analisar o substrato teórico das políticas sociais e tecer alguns comentários metodológicos acerca da análise dessa política.

A discussão da Política Social no contexto brasileiro é singular na medida em que as tipologias tradicionais do sistema de proteção social e do Estado de Bem-Estar Social não

³³ Nos EUA, a assistente social Mary Parker Follet realizou estudos de Serviço Social, desenvolvendo trabalhos relativos à Escola de Relações Humanas, na Administração de Pessoal nas organizações (Freire, 1983).

foram construídas com base na formação histórica particular do desenvolvimento da Política Social no Brasil. Os modelos residual, meritocrático-particularista e institucional redistributivo, por exemplo, se baseiam em experiências dos Estados de Bem-Estar na Europa e América do Norte.

É possível assinalar traços desses modelos no desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, mas os conceitos empregados não desvendam a essência da política social à brasileira. Aqui nesta discussão consideramos essas interpretações, como sendo marcos da análise e avaliação das políticas sociais brasileiras, mas procuraremos trazer um outro entendimento com algumas diferenciações dessas proposições.

Levantamos uma hipótese, embasada em evidências históricas, que no Brasil foi gestado legalmente na Constituição de 1988 e na Legislação infraconstitucional sucedânea um modelo de política social pública, calcado nas premissas da universalização do acesso aos direitos sociais, efetiva participação da população nos processos de controle e deliberação das políticas públicas, na garantia de orçamento, entre outras medidas que trouxeram um novo enfoque para a Política Social no Brasil. Por outro lado, a política social implementada e institucionalizada no Brasil, historicamente segue uma perspectiva da ordem do privado, seja no favorecimento de algumas categorias profissionais, seja na ótica do dever moral da ajuda, seja na lógica da eficiência e mercantilização das políticas sociais.

Antes de discorrer sobre a política social dirigida aos servidores e empregados públicos, escusa-se dirimir algumas questões, a saber: O que é Política Social? Qual é a finalidade da Política Social? Quais são as relações estabelecidas entre Política Social e Cidadania? Em suma, qual é o referencial teórico adotado para discutir a Política Social?

A Política Social como objeto de pesquisa e campo do conhecimento é recente – desde a década de 1970 tem sido estudada mais intensamente - contudo, neste íterim podemos encontrar as mais variadas abordagens teóricas e conceituações³⁴. Considerando que, a fundamentação empírica da maior parte dessas perspectivas não tenha sido nem a América Latina nem o Brasil, buscaremos estabelecer um entendimento diferente, que privilegie os dados e análises históricas do caso brasileiro da política social.

³⁴ Coimbra (1987) se propõe a discutir e apresentar vantagens e desvantagens dos modelos explicativos existentes na Política Social decorre disso a incursão deste autor em uma série de tipologias de referenciais teóricos do estudo das políticas sociais construídas por Gough, Mishra, entre outros. A partir disso, assinala aquelas teorias que apresentam maior destaque e analisa mais detidamente as seguintes abordagens: a perspectiva do Serviço Social, a teoria da cidadania, o marxismo, o funcionalismo, a teoria da convergência, o pluralismo e as teorias econômicas da política social.

Entendemos que as políticas públicas são resultantes de processos macro-sociais, da estrutura econômica (poderíamos acrescentar também, a dimensão cultural, pois as tradições e os ritos estão sedimentados na organização societária) engendrada de forma independente da ação dos sujeitos, bem como da dimensão política derivada da inter-relação e do embate dos atores em prol do favorecimento dos seus respectivos interesses. Admitimos também que a argumentação de Santos (1987), de fundo pluralista, é válida para compreender as políticas públicas no Brasil, pois as elites, ou melhor, os atores situados nos postos do Estado (políticos e tecnocratas), “detentores” (temporários) dos recursos administrativos, normativos e coercitivos, tem sido proeminentes no processo de construção social da política pública brasileira.

Se pensarmos na ação dos sujeitos no processo das políticas públicas, podemos visualizar interesses em conflito na arena política, que podem ser decorrentes, a partir de uma leitura de classe de Marx, da luta entre os interesses do trabalho e os do capital. Marx, no “Manifesto do Partido Comunista”, argumenta que no modo de produção capitalista existem duas classes em confronto, a saber: o proletariado que só detém a sua força de trabalho (e da sua prole) e a burguesia detentora dos meios de produção. Em outros estudos, como no livro “Dezoito Brumário de Louis Bonaparte”(2000), Marx desenvolve a noção de frações de classe da burguesia e do proletariado, mas que estariam sempre remetidas aos interesses do capital ou do trabalho. Todavia, se analisarmos a conjuntura atual, os interesses do trabalho estão fragmentados, ou seja, as preocupações dos trabalhadores informais, os interesses dos servidores públicos, a luta dos trabalhadores das indústrias e de muitas outras fatias da classe trabalhadora estão, em muitos casos, em choque entre si. Coimbra (1987) crítica o marxismo, argumentando que este simplifica os conflitos como sendo originários de apenas dois interesses contraditórios (burguesia e proletariado), e defende que a complexificação da divisão social do trabalho, a fragmentação e a estratificação das classes pela lógica salarial provocaram a diluição dos interesses e do pertencimento à determinada classe social. Assim, segundo Coimbra, ao argumentarmos que existem apenas duas classes sociais antagônicas estamos enquadrando a realidade em um esquema limitado, considerando as relações sociais hoje existentes.

Adotamos aqui a definição de classe weberiana, para a análise da ação dos sujeitos nas políticas sociais, por considerá-la adequada aos fins do estudo da política social, porquanto situa a posição dos sujeitos nas lutas de classes, a partir do seu interesse e da sua posição específica no mercado. A classe é então definida por um “(1) certo número de pessoas que tem em comum um componente causal específico em suas oportunidades de vida, e na medida

em que 2) esse componente é representado exclusivamente pelo interesse econômico da posse de bens e oportunidades de renda é representado sob as condições de mercado de produtos ou mercado de trabalho” (Weber, 2004:176). Em sendo assim, a situação de classe é o elemento constituinte da classe. Nessas ações sociais conflitantes entre os agentes econômicos, há grupos que são beneficiados de antemão, pois tem melhores oportunidades; em outros termos, existem os não-proprietários e os proprietários. A ação dos membros das classes é resultante dos diferentes recursos empregados na luta por um espaço no mercado, assim os proprietários utilizam seus bens, por exemplo, e os não proprietários, lançam mão da sua força de trabalho para ofertá-la no mercado. Os não-proprietários, ou melhor, os trabalhadores distinguem-se pela qualificação no trabalho que repercute no serviço oferecido e no *locus* ocupado no mercado de trabalho (comerciário, industriário, servidor público, etc), bem como pelo seu pertencimento a um grupo (ação comunitária) e pela maneira que racionalmente utiliza seus meios para a efetivação de seus objetivos (ação societária), tal como o fazem os sindicatos.

Sob esse entendimento, admitimos que os trabalhadores do Estado, os servidores públicos, constituem uma classe com interesses específicos, situada em um contexto particular, cuja relação entre empregado e patrão é selada por um vínculo legal e simbólico que os distingue das outras classes de trabalhadores. Poderíamos perguntar, se esses interesses não são em última instância do trabalho? Sim, mas de uma relação de trabalho restrita e própria, diferente dos trabalhadores comerciários, industriários, bancários, e informais (ou precarizados) e que apresenta outras fontes de luta, especialmente, no que se refere às relações de poder. Ou seja, esse grupo não está envolvido com os interesses da classe trabalhadora como um todo, e sim com a sua relação específica de trabalho.

Adicionamos ao conceito de classe para compreender a burocracia estatal, o conceito de *status* que foi apropriado por Weber (2004) para distinguir as classes econômicas dos grupos de *status* que são referenciados a uma distribuição de prestígio social que, embora possam estar relacionados a uma posição de classe, não são exclusivamente determinados por fatores econômicos, mas se devem a posição social, ao reconhecimento social, entre outros elementos simbólicos e culturais que engendram menos ou mais poder a determinados grupos.

A existência de uma política social e de direitos sociais próprios aos membros da burocracia tem por finalidade a manutenção de condições e recursos que assegurem o funcionamento da organização burocrática e representa, conforme assinalado anteriormente, um componente imprescindível da sustentação da burocracia estatal como grupo social específico.

Destarte, para o nosso propósito partimos do entendimento da Política Social como racionalização (cálculo e previsão dos meios mais adequados aos fins propostos) das ações públicas que visam garantir a proteção social, atuando na superação das necessidades materiais e imateriais – o fato básico³⁵ – das pessoas, na perspectiva da prevenção e ação sobre as situações de risco social (Moreno, 2000)³⁶.

Cabe ainda destacar nessa análise os conceitos de necessidades sociais e contingência social, que configuram a base de intervenção das políticas sociais.

A definição de contingência tem sua raiz nas análises filosóficas de Aristóteles e teológicas de São Tomas de Aquino. Este último percebia a contingência como o que é acidental, as possibilidades que se abrem na realidade. O termo recebeu atenção também da sociologia funcionalista que com Parsons se apropriou da idéia de contingências para discutir as patologias sociais (Brüseke, 2005).

Conforme Brüseke (2005) o conceito de contingência carrega além do que é possível, “o ser e o nada” sartriano, as necessidades que surgem em decorrência das possibilidades que se abrem na presença das contingências. Paganini (2001) aprofunda esse debate, definindo o que seja contingência social, como a presença de situações para o indivíduo que, provavelmente, produzem certos tipos de necessidades humanas, que exigem o seu atendimento, geralmente, imediato. Paganini (2001) afirma que a definição do perfil de humanidade que se quer atendido não se limita à satisfação das necessidades biológicas, mas é dependente de condições culturais, históricas e econômicas em que este indivíduo ou grupo social está inserido, e se relaciona ao posicionamento ético-político e civilizatório assumido nas legislações que amparam os cidadãos e nos referências teórico-metodológicos que subsidiam os estudos sobre o tema. Grosso modo, quando se fala de contingências sociais está se falando de riscos e vulnerabilidades sociais.

Pereira (2000) com base em Doyal e Gough (2001) discute o conceito de necessidades humanas e sociais, negando em larga medida o posicionamento da maior parte dos autores que lidam com a temática e entendem as necessidades sociais como situações sociais relativas. Pereira argumenta que as necessidades humanas básicas são universais, o que diferencia são as formas de satisfação dessas necessidades (os *satisfiers* que são os bens,

³⁵ Weber designa como fato básico “ o fato de nossa existência física, assim como a satisfação de nossas necessidades mais ideais, defrontam-se por todos os lados com a limitação quantitativa e a insuficiência qualitativa dos meios externos, que demandam a previsão planejada e o trabalho, a luta com a natureza e a associação com os homens” (Weber, 1997:79).

³⁶ Conforme Moreno (2000) o Estado de Bem-Estar pode ser definido como um conjunto de instituições estatais provedoras de políticas sociais dirigidas à melhoria das condições de vida e da promoção da igualdade de oportunidades aos cidadãos. A Política Social é entendida sob esse enfoque como intervenções públicas que pretendem diminuir os riscos sociais dos cidadãos e promover o aumento do bem-estar social.

serviços, atividades, políticas, etc.). Refuta assim a tese defendida por culturalistas, liberais e conservadores das preferências individualizadas como sinônimo de necessidades humanas, pois caso as necessidades humanas básicas não sejam satisfeitas há a “ocorrência de sérios prejuízos à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos (informados e críticos)...”(Pereira, 2000:67).

Postula-se, destarte, que as necessidades humanas básicas são objetivas e universais, a saber: a saúde física e a autonomia. “A saúde física, portanto, é necessidade básica, porque sem a provisão devida para satisfazê-la os homens estarão impedidos de viver (...) por autonomia básica entendemos a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões” (Pereira, 2000:70/71). Observa-se que essas necessidades básicas são interdependentes e que a sua não vigência implica uma situação humana degradante.

Nesse sentido, existem *satisfiers* que contribuem para a satisfação das necessidades básicas, saúde física e autonomia, definidas conforme Doyal e Gough (apud Pereira, 2000), como necessidades intermediárias, que foram elaboradas pelos referidos autores para serem universais, apesar de contemplar grupos específicos e de serem abstratas, por isso, dependentes da aplicação empírica nos contextos sócio-culturais. São essas as necessidades intermediárias elencadas por Doyal e Gough (apud Pereira, 2000:76):

- a) alimentação nutritiva e água potável;
- b) habitação adequada;
- c) ambiente de trabalho desprovido de riscos;
- d) ambiente físico saudável;
- e) cuidados de saúde apropriados;
- f) proteção à infância;
- g) relações primárias significativas;
- h) segurança física;
- i) segurança econômica;
- j) educação apropriada;
- k) segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto.

Destacamos para fins de análise da ação profissional do assistente social nas atividades “meio” da administração pública federal, as necessidades intermediárias de ambiente de trabalho desprovido de riscos e cuidados com a saúde. Segundo Pereira (2000:48), o ambiente de trabalho é um espaço propício à ocorrência de riscos aos indivíduos, tais como “(a) jornada prolongada; b) ambiente inseguro, oferecendo risco de acidente e doenças de trabalho; c) formas de trabalho suscetíveis de limitar a autonomia do trabalhador, dando lugar a depressão, ansiedade e falta de autonomia”. Em consonância a isso, os cuidados com a saúde constituem elementos fundantes para o bem-estar social, cabendo por isso a

universalidade no acesso a esse direito, bem como a difusão dos vários níveis de atenção à saúde para todos os estratos sociais.

Pereira ressalta que existem grupos com adicionais específicos de *satisfiers* como “mulheres, idosos, pessoas, portadoras de deficiências, estratos sociais submetidos à opressão racial, sexual, de origem social” (Pereira, 2000: 85). Em síntese, Pereira argumenta que as necessidades humanas básicas são universais e objetivas, mas o seu atendimento é relativo.

Brotam das necessidades e das contingências sociais, as respostas do Estado, como a Seguridade Social, que tem por função controlar os efeitos decorrentes dessas situações, porquanto constituem os parâmetros essenciais para a tomada de decisão nas políticas públicas. As ações de seguridade social permitem que os riscos sociais sejam mitigados ao adotar meios alternativos de previsão e intervenção sobre as causas ou superação dos efeitos decorrentes da situação já instalada (Paganini, 2001). As legislações que amparam os sistemas de seguridade social trabalham com as possibilidades de ocorrência de certos acontecimentos, bem como antevendo e prevenindo formas de atacar as causas dos fatores que ocasionam estes, propondo medidas mitigadoras das conseqüências advindas por meio da garantia de direitos. Percebe-se assim que a Seguridade Social visa atender as necessidades e não apenas os sinistros ou danos advindos das situações de risco social. É preciso considerar que a realidade é infinita, bem como as causalidades e conseqüências dos acontecimentos decorrentes das contingências sociais, logo o direito por si só não abarca todas as formas de proteção social, fazendo-se necessária à presença do poder discricionário de profissionais, como o assistente social, para lidar com a gestão dos riscos, tendo em vista as instabilidades e as múltiplas possibilidades contidas nos fenômenos sociais.

Portanto, o nosso ponto de partida é o de que a política pública é uma ação pública em resposta a um assunto do interesse do cidadão. Mais ainda, é uma construção social de atores distintos que interagem na arena decisória, na elaboração, implementação e avaliação das políticas (Muller e Surel, 1998). Quanto à política social, a definimos aqui como um campo das políticas públicas - por isso é fruto também da ação dos sujeitos - cujo foco é o atendimento das necessidades sociais (saúde, educação, previdência social, trabalho, assistência social, entre outras) da população (Pereira, 2000).

Na análise e avaliação da “Seguridade Social do Servidor” (desenvolvida no próximo capítulo) enfatizamos a investigação sobre as normativas, principalmente, a Lei 1.711/1952 que instituiu o regime estatutário dos trabalhadores do serviço público e a Lei 8112/1990 que alterou esse regime. Além dessa, pretendemos abordar o Decreto nº 2.880 de 1998, que regulamentou o auxílio transporte, o Decreto nº 3.887 de 2001, que trata do auxílio

alimentação e o Decreto nº 977 de 1993, que regulamentou o auxílio pré-escolar. Ademais, analisamos a proposta que está em fase de discussão para a regulamentação do título IV “Da Seguridade Social do Servidor” da Lei 8112/90 e as portarias publicadas a partir desta.

Nessa análise daremos prioridade à compreensão do sentido implícito da proposta governamental de atendimento à sua burocracia estatal, que permite desnudarmos as intenções, as motivações, e os princípios econômicos e ideo-políticos subjacentes a essa política. Em sendo assim, destacamos as seguintes dimensões constituintes da política, a saber: o aspecto estrutural e o quadro institucional, especificamente algumas categorias e indicadores sobre os direitos sociais (Boschetti, 2006).

Adotamos a concepção de avaliação e análise de políticas públicas que preza pelo significado sócio-político desta e procura verificar em que medida a ação pública atende às necessidades sociais dos beneficiários. E para isso realizamos “uma análise do conteúdo documentos” (Belloni, 2003: 55), pois esse procedimento permite:

“a explicitação do texto escrito e do seu discurso ideológico, buscando esclarecer os significados e implicações das proposições consubstanciadas nas diretrizes, estratégias e linhas de ação da política examinada. Além disso, possibilita a identificação das concepções orientadoras da política e suas prioridades”.

Levando-se em conta os aspectos discutidos, percebemos a necessidade de incluir no rol dos componentes teóricos e explicativos da ação profissional do assistente social a Política Social executada pela e para a burocracia.

Portanto, o nosso intento fora o de enveredar teoricamente nessa temática para, na posse do aparelho conceitual apresentado, somado às evidências empíricas (história), analisar as configurações da Seguridade Social do Servidor Público Federal, que será destacada no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

Burocracia e Seguridade Social no contexto do Estado

Este capítulo tem por objetivo analisar a burocracia estatal como uma categoria conceitual e como um objeto concreto, nas suas conformações e transformações experimentadas na realidade brasileira. Ademais, analisamos a rede de proteção social operacionalizada pelas políticas de administração de recursos humanos para o funcionalismo público, aqui concebida como um dos pilares da forma de organização burocrática. Discutimos, assim, a proteção social do servidor público, por meio da análise das normativas que regulamentam os seus direitos.

3.1. Trajetória da Burocracia no Brasil

A Constituição de 1988 estabeleceu um modelo de organização administrativa do Estado Brasileiro, fundado em um padrão racional-burocrático de gestão da “coisa pública”, pautado nos princípios (expressos no artigo 37 da Constituição) da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade, e em regras formais e universais. A legislação infraconstitucional sucedânea regulamentou esse *modus operandi* do Estado (vide a Lei 8112/1990), que dispõe sobre o funcionalismo público federal, estabelecendo os nortes da ação do servidor público, especialmente a estruturação das carreiras públicas, com base nos processos de recrutamento, promoção, avaliação e controle dos atos e omissões dos membros do aparato estatal. Acrescenta-se a Lei 8666/1993, que dispõe sobre licitações, contratos e convênios da administração pública, no qual a relação entre entidades públicas e privadas é controlada pelos princípios supracitados.

Até essa conformação burocrática, que assegura os requisitos de uma organização racional da administração pública, calcada no sistema de mérito, no instituto da estabilidade, no sistema de recompensas (salários, benefícios e rede de serviços sociais) exclusivas para os servidores, a burocracia brasileira foi se constituindo predominantemente com características patrimonialistas, quais sejam: as relações personalistas no recrutamento de pessoal, nas quais vigoram relações de favorecimento, que geram um vínculo moral de lealdade entre funcionário e político.

Essa herança da burocracia estatal brasileira pode ser analisada a partir da chegada da família real portuguesa ao Brasil, conforme estudos desenvolvidos por Raymundo Faoro

(2000)³⁷. De caráter patrimonial e movida por interesses particularistas, a gestão da “coisa pública” atendia aos interesses da Coroa Portuguesa. O recrutamento e a filiação dos agentes do Estado ocorriam, essencialmente, por meio de prebendas, pela lógica do favor, destoando-se dos preceitos racional-legais que guiam a organização burocrática, bem como pelo foco na eficiência na gestão dos negócios do Estado. Segundo Faoro, “o sistema patrimonial prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano” (Faoro, 2000:25).

Autores como Santos (2006) atribuem ao advento do Governo Vargas a instituição de um corpo profissional e técnico, que participou do processo de legitimação de um novo bloco de poder no Brasil, ligado à burguesia industrial. Defende que a instituição de uma burocracia civil e militar possibilitou a centralização do poder nas mãos do Governo Central, que com a criação de agências governamentais e com o aporte de pessoal, conseguiu montar um novo esquema de poder para administrar o país. O discurso da racionalidade técnica tornou-se hegemônico e foi adotado para se contrapor ao discurso de cunho político-patrimonial vigente. Segundo Prestes “a burocracia estatal, apelando para o autoritarismo, a centralização e o corporativismo, buscava formas de autonomizar-se das pressões dos grupos tradicionais, no esforço para a construção da unidade nacional, ou seja, para garantir o desenvolvimento nacional em novas bases, industrializadas”(Prestes, 1999:10). Então, consolidou-se, a partir da década de 1930, o entendimento de que o Estado seria o elemento central na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Desde a década de 1930, o Estado brasileiro passou a desempenhar múltiplas funções, dentre essas: a financeira, manifesta na transferência de recursos e nos subsídios a atividade industrial privada, mediante instituições de fomento; a distributiva, destinando recursos para as políticas sociais através da seguridade e previdência social, além de ampliar setores da educação, habitação e saúde; o investimento estatal, criando e ampliando a infra-estrutura econômica dos transportes, comunicações e energia; e a produtiva, mediante a criação de empresas estatais para a produção e distribuição de bens e serviços públicos (Santos, 2006). Conforme Schwartzmann “um total de 250 agências deste tipo foram criadas entre 1930 e 1977 pelo governo federal, sendo 56 no período 1930-1963 e 194 no período 1964 e 1977” (Schwartzmann, 1987:73).

³⁷ Faoro discute, na obra clássica “Os Donos do Poder”, como foi formada e se desenvolveu a elite política e o seu aparato administrativo no Brasil, enfatizando as relações permissivas e promíscuas entre o público e o privado na história brasileira. Exemplo dessa relação predominante segue nesta afirmação: “o rei é o bom príncipe, preocupado com o bem-estar de súditos, que sobre eles vela, premiando serviços e assegurando-lhes participação nas rendas” (Faoro, 2000: 96).

A criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1936, e do Departamento Administrativo de Pessoal Civil - DASP -, em 1938, trouxe um conjunto de normas técnicas relacionadas ao recrutamento, capacitação, direitos e deveres do funcionalismo público, até então inexistentes. Destaca-se a introdução da lógica do sistema de mérito. De acordo com Dias, J.N. (1955), na Inglaterra desde 1856 e nos EUA desde 1886, o sistema de mérito já estava introduzido, o que garantia maior legitimidade e alcance da ação estatal. Contudo, a lógica nepótica e patrimonial ainda estava impregnada na organização do Estado brasileiro. Por isso, é somente a partir da década de 1950 que o sistema de mérito para recrutamento de pessoal começa a sobrepujar o “empreguismo” vigente³⁸.

Decorre daí o aparelhamento administrativo do Estado brasileiro, na medida em que a intervenção estatal visava o crescimento econômico do Brasil, provendo a infra-estrutura adequada aos fins da produção capitalista. O Estatuto dos Funcionários Públicos, aprovado em 1952, selou a regulamentação do trabalho no serviço público, definindo suas atribuições, os direitos, deveres e a esfera de ação. Nesta mesma época, ocorre a implantação do Plano de Classificação de Cargos, que assegurou a construção de uma carreira e um sistema de salários regulamentado. Firma-se a organização burocrática do Estado brasileiro, em contraponto a descontinuidade e a desorganização administrativa, expressas, por exemplo, na ausência de sistema de registro e controle de pessoal, marca da administração pública colonial e da República Velha.

Somam-se a isso as ações empreendidas para a educação profissional, capitaneada pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas e a implantação da Revista do Serviço Público, que publicava estudos com vistas à melhoria da gestão pública e ao aprimoramento profissional de seus funcionários. Dentre as primeiras propostas apresentadas, observam-se a discussão e a proposição de formação de quadros de chefia qualificados, além de políticas de combate ao absenteísmo e de gestão do desempenho. Discute-se também o fortalecimento das associações de classe, na perspectiva da fiscalização dos órgãos de gestão de recursos humanos.

Na década de 1960 são aperfeiçoados alguns mecanismos de organização da burocracia estatal. Publicam-se, assim, inúmeros decretos-lei no período ditatorial, prevendo: a reorganização do DASP (Decreto-Lei nº 200 / 1967), a instituição de cadastro permanente dos servidores civis (Decreto nº 64.584/1969), o processamento dos institutos de

³⁸ Dias, J.N. (1955), demonstra que a ratificação do sistema de mérito, proposto pelo DASP, inicia-se com a realização de concurso para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE - no final da década de 1940. Considera que, apesar da oposição dos funcionários não concursados, apadrinhados políticos, inclusive no campo jurídico, o sistema de mérito teve sua primeira grande vitória no Brasil.

enquadramento e readaptação (Decreto-Lei nº 625 / 1969), o recrutamento e seleção de pessoal para a Administração Direta e para as Autarquias (Decreto-Lei nº 707 / 1969), a instituição do Sistema de Pessoal Civil da Administração de Pessoal – SIPEC – (Decreto nº 67.326 / 197) e o estabelecimento de diretrizes para a classificação de cargos (Lei nº 5.645 / 1970)³⁹.

É preciso destacar que a despeito dessas normativas, os políticos contavam com uma margem de manobra significativa, que lhes permitia recrutar e inserir, no seio da administração pública federal, funcionários não concursados, muitas vezes despreparados para a ocupação do cargo, mas que interferiram na gestão pública, no sentido de favorecer os interesses do político responsável pela sua nomeação. Fazemos uma ressalva nessa incursão histórica para ressaltar que, ainda hoje, há um número exacerbado de cargos comissionados nos Três Poderes (mais de 20.000 cargos⁴⁰). Exemplo disso é a Presidência da República, que não possui um corpo permanente de funcionários, apenas servidores comissionados, geralmente requisitados de outros órgãos ou sem vínculo com a administração pública, sendo de livre provimento. Esse é um traço característico da administração pública brasileira, que está na sede da sua constituição histórica: a nomeação de funcionários com base em critérios políticos e não técnicos.

Conforme Martins (1985), em estudo sobre o desenvolvimento do Estado no período da Ditadura Militar, a partir da expansão do aparelho do Estado no Brasil, na segunda metade da década de 60, foram criadas as condições para o fortalecimento e a diferenciação interna de sua burocracia, resultando na consolidação de uma “tecnoburocracia”⁴¹. Ademais, a ampliação da inserção do Estado no aparelho de produção e no setor financeiro, por meio de empresas e agências financeiras estatais, dotou-o de uma base própria de acumulação de capital. Martins (1985:40) argumenta ainda que “o modo de expansão do Estado pós-64 se fez acompanhar justamente da introjeção do *ethos* capitalista pela burocracia estatal, e não apenas pelo segmento desta que controla as empresas do Estado com inserção na produção”.

A ampliação das agências do Estado estava fundada em bases orçamentárias, constituídas pelo investimento estatal balizado na criação de grandes fundos e de outros mecanismos de captação de poupanças. Além disso, essa expansão das organizações

³⁹ Conforme Campos (1978: 08) “Ainda em 1950, segundo dados da CEPAL, 7,7% da população economicamente ativa brasileira era composta por gerentes, administradores, diretores e oficiais administrativos (...) o funcionalismo civil da União, que em 1920 era constituído de 65.533 indivíduos, em 1963 englobava 381.202 pessoas”.

⁴⁰ Dados colhidos no Boletim Estatístico de Pessoal Nº 122 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de Junho de 2006.

⁴¹ Termo utilizado por Bresser-Pereira (apud Martins, 1985) para designar o grupo de funcionários do Estado que assumiu a função técnica e política, no sentido da tomada de decisão nas ações estatais.

burocráticas estatais se correlaciona ao aumento de sua ação empresarial na produção e comercialização de bens e serviços, não assumidos pelo mercado, nas áreas de mineração, indústria de transformação, agropecuária, construção, transporte e armazenagem, comércio, e serviços públicos. Martins (1985) também explora os dados relacionados à ocupação dos cargos de gerência nessas organizações, que se deu predominantemente pelo critério da indicação política, e ainda hoje se faz presente na administração pública. A tabela abaixo demonstra o tipo de vínculo dos gestores nomeados para ocupação dos postos de gerência nas organizações públicas.

Tabela 1 – Ocupação dos cargos de chefia na administração pública federal⁴²

Data de entrada	Indicação %	Concurso%
1943-1963	51,2	48,8
1964-1968	63,2	36,8
1969-1976	99,3	6,7
Total	71	29

Forma-se assim, para Martins (1985:236), uma “burguesia do Estado”, elite política que rege a administração pública como se fossem negócios privados. O traço patrimonial e privatista do Estado brasileiro convivia com a profissionalização e a burocratização.

O modelo de organização burocrática brasileiro, com traços patrimoniais, mesmo passando por oscilações e alternâncias político-partidárias, permaneceu válido inclusive durante o regime militar, ocorrendo então sua adaptação às premissas da Doutrina de Segurança Nacional e aos mecanismos autoritários que se fizeram necessários. Somente no início da década de 1980, com o processo de globalização da economia, com a crítica neoliberal à intervenção estatal, e com a transformação do processo produtivo por força da Terceira Revolução Industrial⁴³, essas funções são efetivamente redimensionadas.

No entanto, as crises econômicas impulsionadas pela política neoliberal, que privilegia as negociações com o capital especulativo, provocaram os chamados déficits públicos e o entendimento dos Governos de que havia a necessidade de reorientar e reformar o Estado. Essa argumentação tem como pano de fundo o ideário do neoliberalismo, entendido aqui como “uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia” (Netto, 2001:77).

⁴² Fonte: Martins (1985:200).

⁴³ Conceito usado para definir as transformações tecnológicas em curso desde o final da década de 1970, relacionadas às tecnologias leves (chips) de comunicação e informação.

Os fundamentos do neoliberalismo estão ancorados nas obras dos economistas clássicos David Ricardo e Adam Smith. Este último apresenta alguns postulados que se tornaram extemporâneos para o modo liberal de leitura macro-social, tais como: a idéia da inviolabilidade da propriedade privada e o individualismo econômico; a proposição da liberdade (ilimitada) de comércio e de produção, a obediência às leis naturais da economia, a liberdade de contrato, a livre concorrência e o livre câmbio (Netto, 2001). Os fundamentos desse pensamento se contrapõem à intervenção estatal no mercado e nas relações socioeconômicas, exceto na manutenção da ordem e na preservação da propriedade privada. Essa abordagem foi atualizada por Hayeck na década de 1940 e incorporada na agenda governamental da Europa e dos E.U.A. no final da década de 1970, como solução para a redução do crescimento econômico e para frear o aumento do déficit público.

A “receita” política neoliberal preconiza não só a ausência de regulação estatal do mercado, mas também retira as incumbências sociais, reduzindo os direitos sociais, dificultando o acesso à saúde e à educação, dentre outros direitos sociais. Destarte, a ofensiva neoliberal (Netto, 2001) se dá fundamentalmente pela falência e descrença em relação ao Estado como instituição reguladora das relações sociais, políticas e econômicas, favorecendo e fortalecendo a posição do mercado livre e da hegemonia do capital.

Estes preceitos ratificados no Consenso de Washington⁴⁴, por sua vez, motivaram uma ação governamental brasileira reformista, que preconiza a reorientação das ações e da forma de organização do Estado. O debate acerca do papel do Estado foi acompanhado de proposta de reforma, não apenas no que se refere à sua relação com a economia e a intervenção nas áreas sociais, mas também em relação ao próprio funcionamento de seu aparelho, configurando um novo padrão de políticas públicas, destinadas a garantir o funcionamento dos mecanismos de mercado.

⁴⁴ A institucionalização e consolidação desse ideário macro-econômico e político se deu no Consenso de Washington, realizado em 1990, quando economistas latino-americanos, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Governo norte-americano reuniram-se para avaliar as reformas econômicas em curso na América Latina. As conclusões desse encontro, que ficaram conhecidos como “Consenso de Washington”, constituíram o receituário padrão para as reformas de Estado e para o redimensionamento da relação Estado e Sociedade nos países do capitalismo periférico, especialmente os latino-americanos, entre eles o Estado brasileiro. Os postulados do Consenso de Washington podem ser assim resumidos: retirada do Estado da economia (privatização com venda de empresas estatais; desregulação, com menor controle sobre o processo econômico e as relações de trabalho); integração ao mercado mundial (eliminação de restrições ao capital externo e liberação do comércio exterior, eliminando monopólios e reservas de mercado); modelo tributário anti-redistributivo (maior peso nos impostos indiretos, arcados por toda a sociedade, e menor progressividade, permitindo que aqueles que ganham mais paguem proporcionalmente menos, o que tende a aumentar a concentração de renda); e a disciplina fiscal (gastar tão-somente o que for arrecadado, focalizando o gasto público no mínimo indispensável em saúde, educação e infraestrutura).

O documento chave dessa política, “O Plano Diretor da Reforma do Estado” (Brasil/Mare, 1995), apregoava a adoção do modelo gerencial de administração da “coisa pública”, adotando os parâmetros da gestão privada para aplicação no serviço público. Sendo assim, os preceitos da produtividade, da avaliação de desempenho, do *accountability* (busca por resultados) e governança (eficiência na gestão) são apropriados pelas políticas de gestão de pessoas da burocracia estatal na perspectiva de modernizar o serviço público. O Plano visava:

- “(1) o ajustamento fiscal duradouro;
- (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
- (3) a reforma da previdência social;
- (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e
- (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (Brasil/Mare,1995: 08).

Com relação especificamente à proposta de reforma do aparelho do Estado, parte-se de uma crítica à organização administrativa do Estado brasileiro, derivada da Constituição de 1988 (denominada de “Retrocesso de 1988”), por considerar que a concepção de Estado deste período provocaria uma rigidez na burocracia, o inchaço e o aumento dos gastos com o funcionalismo público e a ineficiência na prestação de serviços.

Nesse sentido, a proposta da administração pública gerencial brasileira concebe o Estado dividido em quatro eixos. O primeiro eixo, denominado de Núcleo Estratégico, preserva as funções gerenciais, de exercício de poder político e decisório sobre os rumos das políticas estatais. O segundo eixo das Atividades Exclusivas compreende a fiscalização e o controle da cobrança de impostos, a polícia, a previdência social básica e a regulação do Mercado. O terceiro eixo, as Atividades Não-Exclusivas, corresponde aos serviços que poderiam ser prestados tanto pelo Estado, como pela iniciativa privada, incluindo a educação, saúde e outros serviços sociais. O quarto eixo refere-se à Produção de Bens e Serviços para o Mercado, que determina a exclusividade da iniciativa privada na produção de bens e serviços, enquanto que ao Estado cabe a regulação do mercado, por intermédio, especialmente, das Agências Reguladoras (Brasil/Mare, 1995).

Presidem a lógica da delimitação do tamanho do Estado, diretrizes para a ação, pautadas na privatização, publicização e terceirização. O argumento para privatização das empresas estatais baseava-se no entendimento de que o Estado é ineficiente, em função da prevalência de interesses políticos partidários na gestão dos negócios. Dessa forma, seria

necessário privatizar as empresas produtoras de bens e serviços que estivessem na sua posse. A defesa da publicização caminha no sentido de que a sociedade e o mercado não apresentam a rigidez burocrática na administração e, por isso, seriam mais eficazes na gestão dos serviços sociais. Além disso, advogava-se pela responsabilização da sociedade civil no trato das questões sociais, vide a orientação da política de assistência social capitaneada pelo Programa Comunidade Solidária, criado por meio do Decreto nº 1.366/1995, que no seu próprio nome concede à sociedade a primazia na prestação dos serviços sociais, a partir da lógica moral, da solidariedade e não do direito. Por fim, a terceirização foi uma estratégia adotada para o Estado reduzir o número de empregados e servidores públicos, de forma a desonerar a folha de pagamento de pessoal, bem como os custos advindos com a Seguridade Social do Servidor. Decorre disso a política de contratação de empresas terceirizadas, prestadoras de serviços de limpeza, segurança, logística e informática.

É importante frisar que em todo o documento não é possível verificar propostas com relação à ampliação dos direitos sociais e ao incremento de Políticas Sociais para os servidores e empregados públicos. Há apenas a discussão da necessidade da reforma da previdência, com vistas à reorientação do aparato legal de proteção social dos trabalhadores e, por conseqüência, a redução de gastos com os aposentados e pensionistas. Verifica-se somente um item na proposta de mudança da legislação infraconstitucional, referindo-se à definição do sistema suplementar de saúde dos servidores (Regulamentado em 2006 por meio da Portaria Ministerial nº1.675, de 6 de Outubro de 2006). Como consta nos objetivos do núcleo estratégico e decisório, “modernizar a administração burocrática através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos, de programas de educação continuada e permanente, e uma efetiva administração salarial”(Brasil/Mare, 1995: 25) não se fala em saúde, qualidade de vida, bem-estar do servidor, nas políticas de recursos humanos cunhadas pela administração pública gerencial, pois o interesse não é pelo atendimento das necessidades sociais dos servidores e empregados públicos e sim pela realização dos objetivos e resultados obtidos pela máquina pública.

Também está embutida nessa concepção de Estado a necessidade de diminuição de suas atribuições, o que implica a redução de postos de trabalho, presente na privatização das empresas públicas, e na diminuição da contratação de pessoal nas áreas não exclusivas como educação, saúde e assistência social, pois o mercado e as organizações-não-governamentais assumem a prestação de grande parte desses serviços. Não necessariamente reduz-se o gasto público com essa política de publicização, porquanto o Estado financia parcela significativa

desses empreendimentos. Exemplo disso encontramos nas Organizações Sociais que mantêm o funcionamento de sua estrutura administrativa e finalística, contratando prestadores de serviços que são tão ou mais onerosos que os servidores públicos.

Desde a publicação da Lei 8745/93 que trata da contratação de trabalhadores temporários, os Governos vêm alterando a legislação no sentido de ampliar o escopo de organizações e cargos públicos que serão ocupados por trabalhadores terceirizados e temporários - vide a Lei 9849/99 e a Lei 10.667/2003. Essa situação denota também a precarização do trabalho no seio do serviço público, já que os direitos desses trabalhadores são mais reduzidos que os dos servidores estatutários.

Em função disso, a burocracia estatal reduz drasticamente suas funções e seu tamanho, proporcionalmente à taxa de emprego total da população. Como parte da manobra política para fortalecer o projeto neoliberal, foi desenvolvida uma argumentação para justificar a diminuição do contingente de servidores públicos, que estava pautada nos preceitos do gigantismo do Estado brasileiro, pela repercussão desses gastos na produção (impostos) e pela ineficiência da administração pública. Santos (2006) refuta essa argumentação, com base em um levantamento realizado em 1996 com 72 países da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre a proporção de funcionários públicos em relação ao número total da população economicamente ativa no país, demonstrando que “no todo, somente sete países, em 72, contam com um quadro de funcionários cuja participação no emprego total é inferior à taxa brasileira”(Santos, 2006: 100). Enquanto o Brasil apresentava um percentual de 11,5% de funcionários públicos, países como Austrália (21,1%), Alemanha (19,2%) e E.U.A (16%) tinham um contingente significativamente superior de funcionários públicos e, mesmo com a política neoliberal em vigor, não foram atingidos com a redução drástica do contingente burocrático.

Desconsidera-se, assim, o fato de que os servidores públicos possuem mais experiência que os trabalhadores do setor privado no desempenho de suas respectivas atividades e, por consequência, maior acúmulo de capital humano específico relativo a uma determinada habilidade, isto é, maior conhecimento dos processos de trabalho que devem realizar. Essas observações denotam que, a despeito da crítica da mídia e do senso comum, o corpo burocrático brasileiro é composto por profissionais especializados, recrutados por mérito, e tendem a exercer sua ocupação de forma continuada no tempo, pautando suas condutas pelas normas legais previamente estabelecidas, sendo menos suscetíveis às oscilações do jogo político (Marconi, N. 2003).

Com as reformas executadas pelo governo, o número de servidores e empregados públicos federais diminuiu substancialmente, aproximadamente 50% da força de trabalho, desde a Constituição de 1988. Isso pode ser atribuído ao processo de privatização das empresas estatais, que trouxe em seu bojo a política de demissão em massa, associada ao repasse das atribuições estatais de prestação de serviços para o “setor privado, porém público”, o fenômeno da publicização⁴⁵. Além disso, a escassez de concursos e seleções públicas implicou esse processo de minimização da burocracia estatal.

A tabela abaixo apresenta a queda significativa ocorrida no contingente de servidores públicos federais no período pós-constituição de 1988.

Tabela 2- Distribuição da quantidade de servidores públicos civis e empregados públicos federais de 1988-2002⁴⁶.

ANO	SERVIDORES
1988	1.442.657
1989	1.488.608
1990	1.338.155
1991	1.266.495
1992	1.284.474
1993	1.258.181
1994	1.197.460
1995	1.140.711
1996	1.097.699
1997	994.805
1998	919.805
1999	949.133
2000	809.585
2001	776.736
Agosto / 2002	785.955

Em reportagem veiculada no jornal “Correio Braziliense”, de março de 2006, foram apresentados dados do Relatório do Tribunal de Contas da União - TCU - demonstrando que, só no ano de 2003, foram gastos R\$ 5,8 bilhões e, em 2004, R\$ 7,3 bilhões em serviços terceirizados (consultorias pagas por produto, manutenção e conservação de equipamentos, apoio administrativo, técnico e operacional e limpeza e conservação na esfera pública

⁴⁵ O Plano Bresser postulou a criação de um Programa Nacional de Publicização, que propunha a transferência para o setor público não-estatal da produção dos serviços não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle, realizado com as Organizações Sociais por meio de convênios.

⁴⁶ Dados colhidos do “Plano Diretor da Reforma do Estado”, (Brasil /Mare, 1995), e do artigo de Marconi, N. (2003) sobre o perfil da força de trabalho nos setores público e privado, e do Boletim Estatístico de Pessoal n.º 122 de junho de 2006, Ministério do Planejamento.

federal). Informava ainda que, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as despesas com terceirização foram quatro vezes superiores aos gastos com pessoal efetivo (R\$ 40,2 milhões contra R\$ 9,8 milhões).

Essas informações revelam que o discurso da ineficiência do gasto público, validado pela ideologia gerencial se contradiz com suas práticas, haja vista que, concomitante à redução de servidores efetivos, há o aumento exponencial de trabalhadores terceirizados, com um custo de manutenção bem mais alto.

Com relação ao ingresso de novos servidores para a recomposição da força de trabalho, nota-se o interesse em reforçar uma espécie de *intelligentia* estatal, a partir do fomento e incentivo dado às carreiras do Núcleo de Gestão do Estado. Este grupo formaria a elite pensante - tecnocracia⁴⁷ - do Estado, que permitiria acelerar o processo de reformulação da administração pública⁴⁸. Por esta razão, esse grupo recebe uma formação intensiva e orientada para o padrão gerencial da administração pública. É, então, recompensado com uma remuneração⁴⁹ superior em relação à maioria dos servidores públicos da administração federal e, ainda, ocupa a maior parte dos postos de chefia, direção e assessoramento (DAS) dos órgãos públicos.

Ao mesmo tempo, o grande contingente de servidores públicos federais é incentivado a participar dos Planos de Demissão Voluntária – PDV –, têm os seus salários achatados, considerando que os poucos aumentos obtidos pelo grupo com menor rendimento na administração federal – a carreira do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), que contempla hoje mais de 300.000 servidores ativos e inativos – só foram obtidos por meio de longas greves e decisões judiciais. Afora isso, essa força de trabalho já envelhecida procurou aposentar-se logo, em decorrência das sucessivas reformas da previdência, que influenciaram no tempo de permanência e na remuneração pós-carreira. Por conseguinte, o número de

⁴⁷ Coelho (1977) define a tecnocracia a partir da emergência dos tecnólogos no comando hegemônico dos aspectos chaves do processo decisório. Os tecnólogos são aqueles que produzem conhecimento de natureza técnico-científico com informação e fundamentação no processo decisório. A tese defendida pelo autor, na sua dissertação de mestrado, demonstra como a tecnocracia do IPEA assumiu na Ditadura Militar uma função estratégica, decisória e política.

⁴⁸ Mais detalhes podem ser encontrados no livro “A política de recursos humanos na gestão FHC” elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, e publicado em 2002.

⁴⁹ Segundo dados da publicação “Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais”, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é possível estabelecer a comparação da remuneração dos analistas de orçamento e finanças e dos gestores públicos que compõem a carreira do Ciclo de Gestão com os servidores enquadrados na carreira do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE.

PCC (agora PGPE) em 1998 - R\$ **635,99** até R\$ 1.363,18 - *Ciclo de Gestão em 1998* – R\$ **2.505** até R\$ 3.232.

PCC (agora PGPE) em 2001 – R\$ 1.057 até R\$ 1.833 - *Ciclo de Gestão em 2001* – R\$ 2.970 até R\$ 5809.

PCC (agora PGPE) em 2006 - R\$ **1.340,37** até R\$ **2.030,44** - *Ciclo de Gestão em 2006* – R\$ 6.810,39 até R\$ **9447,55**.

PGPE em 2007 – R\$ **1.199,37** até 3.280,04 - *Ciclo de Gestão em 2007* – R\$8.168,50 até – R\$ **11.325,09**.

trabalhadores foi reduzindo, já que vigorava o entendimento de que a burocracia brasileira estava inflada. Recorreu-se, ainda, à terceirização dos serviços de limpeza, segurança, manutenção predial e à contratação de consultores, via convênios com organismos internacionais, para continuar acompanhando e executando as políticas de governo, já que havia um déficit significativo de pessoal.

Entre 1995 e 2002, 53.537 servidores efetivos (concurados) ingressaram no serviço público, sendo predominantes as vagas criadas para as carreiras de gestão, fiscalização, regulação e tributação, definidas no Plano Bresser como o Núcleo Estratégico do Estado. Já no final do ano de 2003 é iniciado o processo de contratação de servidores para toda a administração pública, principalmente nas áreas em que predominavam a terceirização, a contratação de trabalhadores temporários e consultores. Essas medidas decorrem da assinatura dos Termos de Ajustamento de Conduta – TAC – do Ministério Público do Trabalho – MPT – com diversos órgãos da administração pública federal, que determina a substituição de funcionários terceirizados, ocupantes de cargos efetivos, e da fiscalização e da pressão do TCU para o cumprimento das prerrogativas constitucionais referentes à contratação de servidores e empregados públicos. Tem havido assim uma busca pela recomposição da força de trabalho do serviço público, ou seja, a reorganização da burocracia estatal, realizada por meio de concursos públicos para provimento de cargos efetivos nas carreiras mais defasadas, no que diz respeito à remuneração, ao *status* e à quantidade de pessoal na ativa. Estas decisões do MPT e do TCU estão ancoradas nos princípios da administração pública burocrática, ratificados na Constituição de 1988.

Devido a isso, entre 2003 e 2006, só no nível federal foram criadas 81.223 vagas (50% a mais do que no período de oito anos, 1995-2003). Ou seja, a burocracia estatal, depois de um longo período de terceirização de sua mão-de-obra, de contratação de trabalhadores temporários, enfim, depois de um processo de desburocratização, no sentido literal da palavra, tenta recompor a sua força de trabalho, indispensável para gerir as ações públicas⁵⁰. Comparando-se os dois períodos e considerando que no segundo momento a distribuição de vagas foi mais equitativa, podemos perceber um conflito entre um padrão gerencial e burocrático de administração pública, pelo menos em termos de composição dos servidores efetivos da administração pública federal.

⁵⁰ Reportagem do Jornal Correio Braziliense de 8 de Agosto de 2006 mostrou que por força e pressão do Ministério Público do Trabalho, o Governo Federal apresentou ao Tribunal de Contas da União, em agosto de 2006, proposta para a substituição de um contingente de 33.125 trabalhadores terceirizados por servidores efetivos, no período de 2007 a 2010.

Esse novo cenário, que se apresenta no recrutamento de servidores e empregados públicos, se associa à mudança em toda a política de recursos humanos sinalizada nas estratégias de negociação com as entidades representativas dos servidores e na proposta de implantação de uma política de seguridade social para o servidor público, que analisaremos adiante.

As informações apresentadas sobre a trajetória, formação e atual configuração da burocracia brasileira revelam a presença de elementos patrimoniais, burocráticos e gerenciais, que conformaram um tipo específico de administração e funcionalismo público. Isso tem repercutido nas políticas públicas empreendidas pelo Estado brasileiro, sendo esse um dos fatores que reforçam a necessidade de incluir a variável “burocracia” no estudo das políticas públicas.

3.2 - Seguridade Social do Servidor Público

A “Seguridade Social do Servidor” constitui uma das políticas sociais adotadas pelo Estado para atender um segmento específico do conjunto dos trabalhadores: os servidores e empregados públicos.

Partimos do suposto de que existem dois modelos de política social forjados historicamente no Brasil, imiscuídos na realidade, ora predominando um tipo ora o outro.

O quadro que segue discrimina esses dois tipos a partir de critérios como financiamento, processo de construção da política, gestão, participação e controle social.

Quadro 2 - Modelos de Política Social no Brasil

Categorias da Política Social	Política Social Privada		Política Social Pública	
	Privatista e Corporativista		Universalista	
<i>Concepção Referenciais</i>	Inexistência de parâmetros legais claros ou parâmetros legais particularistas e restritivos com relação à abrangência, organização e administração da política.		Parâmetros legais definem o orçamento, a administração, a operacionalização, a execução e o controle da política.	
<i>Orçamento e Finanças</i>	Recursos públicos operacionalizados por agentes privados, sem controle e transparência, vide o parco controle social realizado sobre o financiamento e a execução de ações pelas Ongs (ação concentrada no Tribunal de Contas da União).		Recursos públicos são geridos por agentes públicos.	
<i>Relação com o usuário dos Serviços Sociais</i>	Usuário tratado e concebido como um ator passivo nesse processo – beneficiário ou consumidor. Relação de subalteridade ou de troca entre o responsável pela política e o beneficiário desta, em que pese valores como favor, lealdade e dívida moral ou material (monetária).		Participação ativa do usuário, que é percebido como sujeito de direitos no processo político.	
<i>Valores e Princípios</i>	Valor religioso ou moral, dever da ajuda e/ou lógica mercantil perpassam todas as etapas do processo político.		Racionalidade legal – lógica do direito compõe o processo político.	
<i>Processo da Política - Colocação do Problema na Agenda política</i>	“Estado de coisas” intermitente até ser tratado por agente caritativo ou técnico especializado. Decisão feita de cima e por cima, ou seja, política tecnicista e particularista. Forte pressão dos grupos de interesse para a priorização das demandas corporativas.		A colocação do problema na agenda política ocorre pelo embate político entre os agentes públicos e privados.	
<i>Processo da Política - Formulação da Política</i>	Ação unilateral dos agentes públicos, oriunda de uma agenda emergencial ou programática no sentido político-partidário.		Negociação entre os agentes públicos e os cidadãos.	
<i>Processo da Política - Implementação</i>	Ações pautadas em valores pessoais, fundando-se em um praticismo, em campanhas. Em suma, são ações assistemáticas ou ações que seguem a lógica da eficiência e de obtenção de resultados, com retorno para o mercado.		Organização racional do trabalho (burocracia – cálculo adequado dos meios para alcançar o fim), ações sistemáticas, com coerência interna e profissionalização do corpo executor das ações.	
<i>Processo da Política - Avaliação</i>	Não há transparência nas informações. Os dados e as estatísticas são usados com vistas à divulgação para fins político-eleitorais ou corporativos.		Há avaliação periódica dos serviços e ações, por meio da elaboração de indicadores sociais, análise de impacto da política e avaliação de processo.	
<i>Processo da Política - Participação e Controle Social</i>	Não há controle democrático, prevalece apenas a regulação do mercado.		Há publicidade e transparência nas informações que dizem respeito aos recursos alocados nas políticas. Controle democrático das políticas.	

Observamos que, no Brasil, a maior parte das organizações responsáveis pela implementação das políticas sociais foi forjada no contexto em que predominava a política social privada. Os perfis institucionais historicamente definidos cristalizaram-se, de tal modo que conseguiram subsistir às mudanças propostas nas legislações e regulamentação subseqüentes. Isso pode ser atribuído à construção de culturas institucionais que ensejaram ideologias e práticas dos agentes sociais, fundadas na perspectiva da política social privada.

Em razão disso, a proposta da política social pública, apesar de ter respaldo legal na contemporaneidade, não tem sua implementação planejada efetivada. Existe um hiato entre a institucionalização da política social no Brasil e sua proposição constitucional recente.

É possível verificar, ademais, que o bem-estar social brasileiro é predominantemente ocupacional⁵¹ ou, em outros termos, atende prioritariamente e distintamente àqueles que estão formalmente inseridos no mercado de trabalho. A premissa da cidadania regulada⁵² (Santos, 1987) impera nesse cenário, só que aqueles que estão inseridos no mercado de trabalho estão estratificados de acordo com a sua renda, sua capacidade de compra, o tipo de ocupação e a qualificação profissional. Pode-se falar então da vigência de uma cidadania de mercado, na qual os serviços sociais são fontes de lucro e não proteção social.

Essas considerações sobre a especificidade do tipo de política social à brasileira, corroboram a hipótese de que a política social brasileira é compartimentalizada e atende de forma desigual, distintos setores da sociedade, inclusive no cerne da classe trabalhadora.

Nesse sentido, procuramos conhecer o seu desdobramento a fundo, no seio de uma categoria profissional, o funcionalismo público, ou melhor, a burocracia estatal, porquanto verificamos que a política social é segmentada, privada e atende grupos de acordo com a sua inserção diferenciada no mercado de trabalho. Essa escolha decorre do fato de que o objeto desta dissertação discute o fazer profissional dos assistentes sociais na administração pública federal, nas políticas sociais direcionadas aos servidores ou empregados públicos. Torna-se tarefa premente, assim, analisar o desenvolvimento da política social. Neste caso, a Seguridade Social do Servidor, a fim de construir subsídios para a compreensão dos papéis e desafios à ação profissional do assistente social nesse campo de atuação.

⁴⁸ Mota, A.E. (1989) trabalha com o conceito de Estado de Bem-Estar ocupacional, para designar a forma com que a política social tem sido implementada no Brasil. Argumenta ainda que as empresas, em função dessa compartimentalização no acesso aos serviços de bem-estar social, fomentaram espaços de atendimento social e de saúde exclusivo para os trabalhadores, na forma de salário indireto ou serviços sociais. A política social, assim, é realizada de acordo com a ocupação e a organização a que o trabalhador está atrelado. Exemplo disso é funcionalismo público, que constitui um segmento que recebe atenção específica no que se refere às políticas e programas sociais.

⁴⁹ “A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público, definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se cidadania” (Santos, 1987:76).

Podemos perguntar, então, para que serve a rede de proteção social na burocracia? Primeiro, é preciso considerar que as políticas sociais sempre acompanharam a trajetória das burocracias, especialmente as políticas de educação⁵³, apropriadas pelas organizações como políticas de treinamento ou capacitação. Por intermédio dessa política, a organização transmite as informações, o seu *ethos*, bem como forma os profissionais para atender às especificidades dos seus processos de trabalho. A política de saúde se propõe a intervir nas situações de contingência social a que passa o trabalhador, por isso, normalmente, estão previstas em lei as licenças e os auxílios que lhe cabe de direito, afora a assistência à saúde. A política previdenciária está na sede da organização burocrática e visa garantir a estabilidade financeira e a segurança social na vida pós-carreira. Dada a especificidade das burocracias analisadas e do Estado-Nação em que estão situadas é possível visualizar outros componentes da rede de serviços sociais que as amparam exclusivamente, como o atendimento aos dependentes legais, auxílios financeiros, licenças especiais, entre outros.

É fato que a implantação dos preceitos constitucionais no Brasil não tem sido bem sucedida quando se fala em Seguridade Social, haja vista que o próprio texto constitucional sofreu inúmeras alterações no período pós-constituente, especialmente na Política de Previdência Social, em que os trabalhadores tiveram seus direitos reduzidos. A própria perspectiva de um orçamento único da Seguridade Social, de um Conselho da Seguridade Social, foi sendo paulatinamente derruída pelos Governos que sucederam a Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Estudos de Boschetti (2003) demonstram que, no campo da Assistência Social, à perspectiva da universalização do acesso aos benefícios garantidos, as práticas institucionais clientelistas, somadas à lógica do favor, ainda são hegemônicas. Na Política de Saúde, a universalização do acesso e a equidade do atendimento às demandas propaladas na legislação constitucional e infraconstitucional lidam com a escassez de recursos orçamentários, descrédito quanto ao atendimento e com a propagação do seguro privado de saúde.

Nesse cenário, há um segmento dos trabalhadores, membros da burocracia estatal, servidores ou empregados públicos que, pelo menos de maneira formal, desde a promulgação do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União – Lei 1.711/ 1952 –, recebem tratamento diferenciado tanto em termos de contrato de trabalho, condições de trabalho, salário, quanto em relação à seguridade social. Na grande maioria dos Estados-Nação, os

⁵⁰ Para Faoro, desde as primeiras formações da burocracia no Brasil o Estado investia nas políticas de educação para os seus funcionários. “O sistema de educação obedece à estrutura, coerentemente: a escola produzirá os funcionários letrados, militares e navegadores” (Faoro, 2000: 96).

servidores públicos tiveram assegurados mais direitos e garantias em relação ao trabalho do que qualquer outro grupo de trabalhadores da iniciativa privada. O exemplo crasso disso é o instituto da estabilidade, fundamental para a segurança social do trabalhador, mas que só está claramente definido para os servidores públicos.

A Constituição de 1988 nos Art. 37 a 41 delimitou o tratamento que seria dispensado pelo Estado aos seus agentes permanentes. Aos servidores, o acesso à Previdência Social é diferenciado, pois estes passaram a ser regidos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Posteriormente, foram regulamentadas essas prerrogativas constitucionais na Lei 8112/1990. Nesta lei estão previstas as formas de provimento, vacância, remoção, redistribuição, os direitos e vantagens, o regime disciplinar e a seguridade social do servidor.

Em função dessa ótica distinta de atenção e tratamento aos trabalhadores do Estado, conformou-se um perfil específico de trabalhador. Nelson Marconi (2003), em estudo sobre o perfil da força de trabalho do setor público e privado, demonstra que os servidores públicos, geralmente, permanecem mais tempo nas organizações públicas, adquirem mais experiência no desempenho da função, mais capacitação específica na área de atuação e um senso de pertencimento a organização; “...em resumo, o perfil dos servidores públicos é qualitativamente melhor que o observado nos trabalhadores do âmbito privado” (Marconi, N. 2003:16). Em decorrência disso, a média salarial do serviço público é superior a da iniciativa privada⁵⁴.

A “superioridade técnica”⁵⁵ dos membros do aparato estatal é também justificada pela forma de ingresso, que exige a comprovação da qualificação requerida pelo cargo por meio de exames e concursos, a perspectiva de uma carreira, a exigência de uma formação, em geral, de nível superior, além da segurança no emprego garantida pelo instituto da estabilidade. Essas informações apresentam algumas características que distinguem os servidores públicos dos demais trabalhadores e que, por isso, lhes confere um outro *status* e uma outra condição no contexto dos trabalhadores. É preciso considerar também que a categoria dos servidores e empregados públicos é bastante heterogênea em termos salariais, de condições e organização do trabalho. Coexistem grupos privilegiados pelos Governos como a *intelligentia*⁵⁶ estatal e

⁵⁴ Segundo Marconi (2003) e com base em dados do Boletim de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento e do Censo Populacional do IBGE, o salário médio de um servidor público federal em 1999 era de R\$ 1598,00, enquanto que o de um trabalhador da iniciativa privada era em média de R\$ 527,00.

⁵⁵ Weber (2004) argumenta que a forma de organização burocrática se destaca pela superioridade técnica, possibilitada por um corpo técnico qualificado e especializado, que engendra uma organização do trabalho caracterizada pela racionalidade e eficiência dos processos de trabalho.

⁵⁶ A Carreira do Ciclo de Gestão das Políticas é atualmente um exemplo de um grupo altamente qualificado e remunerado que atua como a tecnocracia governamental. Compõem essa carreira, os analistas de orçamento,

uma massa de servidores, que desempenham funções operacionais sendo parcamente remunerados e em condições de trabalho, muitas das vezes, inadequadas para o desempenho da sua função e nocivas à sua saúde.

Contudo, a posição privilegiada em relação aos trabalhadores da iniciativa privada não necessariamente garante melhores condições de vida e trabalho, bem como acesso aos direitos sociais. Assim, apesar de constar na Lei 8112/1990 um tópico sobre a seguridade social do servidor, esta ainda padece de atenção, no sentido de ter regulamentadas as condições de sua manutenção no trabalho e de uma noção integrada de assistência social, saúde e previdência social expressas nos serviços sociais prestados. Desde 2003, com a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente⁵⁷, pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, este tema foi incluído na agenda política do Governo.

A proposta apresentada pelo Governo consiste em regulamentar uma norma que garanta definitivamente um sistema de proteção social próprio aos servidores e empregados públicos. Podemos levantar uma questão acerca dessa proposta: ao implantar um sistema próprio de Seguridade Social do Servidor, o Governo não está fracionando os interesses dos trabalhadores, reforçando a idéia da vigência de uma “casta” abastada no seio da classe trabalhadora? Podemos falar também que está se consolidando um conjunto de direitos para os servidores públicos?

Tentaremos discutir e analisar essas questões a partir de realização de uma incursão na trajetória, no modelo atual e nas novas normas regulamentadoras da Seguridade Social do Servidor.

○ **Seguridade Social do Servidor – Histórico e Caracterização**

As primeiras iniciativas com foco na constituição de um sistema de proteção social específico para os servidores podem ser encontradas nas prerrogativas do DASP presentes no Decreto nº 11.101/1942: “VI. estudar os problemas de assistência e previdência social relativos aos servidores públicos”. A Lei nº 3.373, de 1958, tratou do Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família e criou o Instituto de Previdência e Assistência ao Servidor do Estado (IPASE). No Decreto nº 200 de 1967 encontramos tópicos que ressaltam a importância das políticas sociais dirigidas ao servidor público, como: “VIII - promover medidas visando

gestores e especialistas em políticas públicas, técnicos de planejamento do IPEA. Somam-se a essa a carreira dos auditores e analistas de orçamento da Secretaria do Tesouro Nacional.

⁵⁷ Ver Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP, publicado e divulgado em 2003 no sítio eletrônico www.servidor.gov.br.

ao bem-estar social dos servidores civis da União e ao aprimoramento das relações de trabalho” (DASP, 1971: 07).

A política social para o servidor público no Brasil foi introduzida com o Estatuto dos Funcionários Públicos, aprovado na Lei 1.711/1952 e depois ratificada com a Lei 8.112/1990, com a criação do Plano de Seguridade Social do Servidor. Além de instituir os preceitos burocráticos, para o provimento, progressão na carreira, remuneração, disciplina, trata dos aspectos concernentes ao atendimento das necessidades sociais dos servidores materializados nos benefícios, licenças, assistência à saúde, aposentadoria e pensões.

O instituto da estabilidade é certamente o aspecto mais relevante no que se refere à segurança social do funcionário. Vinculando o trabalhador à burocracia, garante a sua permanência, independente dos desígnios do “patrão”. Já no Capítulo III da Lei 3252/1952, a estabilidade se apresentava como mecanismo de atrelamento e fidelidade do servidor ao Estado, tanto que a sua demissão só estava prevista nos casos de sentença judicial transitada e julgada, e de processo administrativo que atestasse crime do servidor contra a administração pública. Esse direito tem sido paulatinamente transformado, haja vista que depois da aprovação da Lei 8112/1990 e de suas sucessivas reformas, o servidor público pode ser demitido também por insuficiência de desempenho e por necessidade de cortes de gasto com pessoal do Estado (disposição contida na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000). Isso implica a possibilidade de perda de vínculo do funcionário com o cargo, e logo, a flexibilidade de um dos direitos fundantes da relação entre o funcionário e o Estado.

Como parte do atendimento às situações de contingência social (Paganini, 2001) do funcionário e dos seus familiares é assegurado o direito à licença para tratamento de saúde (Arts. 202-206 da Lei 8112/1990), por motivo de doença em pessoa da família (Art. 83 da Lei 8112/1990), para repouso à gestante (Art. 207 da Lei 8112/1990), para serviço militar obrigatório, para o trato de interesses particulares, por motivo de afastamento do cônjuge, em caráter especial (Art. 81 da Lei 8112/1990). Se compararmos esses benefícios com os recebidos por um trabalhador formalizado vinculado a uma empresa privada, podemos perceber a distância entre os direitos do servidor público e do trabalhador da iniciativa privada, sem falar no enorme contingente de trabalhadores informais que têm acesso restrito aos direitos sociais e trabalhistas. Como mostrou Campos, S.M., Nasser e Pereira (2002), os chamados benefícios eventuais, contidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), não estão regulamentados, o que impede a previsão orçamentária deste recurso, bem como a definição dos tipos de benefícios que seriam concedidos ao cidadão submetido a certas situações de contingência social. O próprio auxílio doença, que visa resguardar o trabalhador

da iniciativa privada nas situações de enfermidade, é questionado pelos empregadores, que coagem os funcionários licenciados, em alguns casos, com ameaças de demissão, e pelo próprio Instituto Nacional do Seguro Social que, correntemente, apresenta argumentos “enevoados” sobre o déficit da previdência, acompanhados das propostas de aumento no crivo da concessão das licenças e pensões⁵⁸.

Na atual legislação (Lei 8112/1990), o servidor público tem direito ao afastamento para o exercício de mandato eletivo (Art. 94), de representação dos trabalhadores (Art. 92), e para estudo ou missão no exterior (Art. 95). As licenças configuram, dessa forma, mecanismos de suporte às necessidades de saúde e sócio-familiares, bem como sistemas de incentivo à capacitação e ao investimento pessoal do funcionário.

Encontramos no Estatuto dos Funcionários Públicos, em termos de recompensa financeira, a garantia aos servidores de baixa renda do direito ao Salário-Família, concedido por filho menor de 21 anos, por filho inválido, por filha solteira sem economia própria e por filho estudante, que freqüentasse curso secundário ou superior em estabelecimento de ensino oficial ou particular, e que não exercesse atividade lucrativa, até a idade de 24 anos (Art.138 da Lei 1.711 de 1957).

Ainda no Estatuto dos Funcionários Públicos estava previsto o dever do Estado na prestação de assistência ao funcionário e sua família, que incluía:

- ”I – assistência médica, dentária e hospitalar, sanatório e creches;
- II – previdência, seguro e assistência judiciária;
- III – financiamento para aquisição de imóvel destinado a residência;
- IV – cursos de aperfeiçoamento e especialização profissional;
- V – centros de aperfeiçoamento moral e intelectual dos funcionários e famílias, fora das horas de trabalho”(BRASIL, Art. 161, Lei nº. 1.711/1952).

No artigo 162 desta mesma lei ficava estabelecida a “rigorosa preferência, aos servidores públicos e suas famílias aos serviços das organizações assistenciais que lhes forem destinados” (Brasil, 1952). Isso denota o *status* distinto conferido a esse segmento da classe trabalhadora no Brasil, no acesso aos serviços sociais.

A Lei 8112/1990 no seu capítulo VI trata da “Seguridade Social do Servidor” e estabelece os aspectos constituintes do Plano de Seguridade Social para o servidor e seus dependentes legais⁵⁹ (Art.183-185 da Lei 8112/1990). O primeiro critério de participação

58 Reportagem veiculada no dia 30 de novembro de 2006 no Jornal Correio Braziliense mostrou que representantes do Ministério da Previdência Social e economistas discutiram quais os caminhos para se reduzir o déficit da previdência. Dentre as propostas apresentadas, encontra-se a inclusão de critérios mais rígidos, a redução do valor do auxílio doença e o aumento da restrição na concessão das pensões por morte.

59 De acordo com a Lei 8112/1990 são considerados dependentes legais nos termos da lei o cônjuge ou a pessoa separada judicialmente, o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade

nesse sistema é a contribuição ao plano. A lógica securitária é determinante, porquanto os direitos estão vinculados à contribuição do servidor. Assim sendo, sua primeira faceta restritiva destoa, especialmente, nos casos de licença sem remuneração, em que se o servidor não estiver contribuindo, está automaticamente e temporariamente desligado do Plano. A abrangência do Plano não se restringe aos benefícios previdenciários, pois este é um critério de acesso a outras licenças, benefícios e à assistência à saúde.

O orçamento da Seguridade Social do Servidor é composto pela contribuição dos servidores. O financiamento do Plano é progressivo em termos absolutos, ou seja, o percentual pago é o mesmo, mas a quantia repassada varia conforme a remuneração. O gasto é distributivo quando pensamos na aposentadoria e nas licenças, pois quem contribui mais receberá, por sua vez, a maior quantia de recursos. Com relação aos benefícios assistenciais (auxílio pré-escolar e alimentação) o atendimento é igualitário e independe da proporção de recursos dispensados para a contribuição.

O Objetivo do Plano está expresso assim no art. 184 da Lei 8112/1990:

“Art. 184. O Plano de Seguridade Social visa a dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos o servidor e sua família, e compreende um conjunto de benefícios e ações que atendam às seguintes finalidades:

- I - garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão;
- II - proteção à maternidade, à adoção e à paternidade;
- III - assistência à saúde”(Brasil, 1990).

O Plano de Seguridade Social do Servidor se propõe a atender as necessidades sociais dos servidores e dos seus respectivos familiares, dependentes legais. O Plano assemelha-se a um sistema de proteção social corporativo, em que pese o fato de ser restrito a um grupo de trabalhadores vinculados a burocracia estatal e que, por isso, tem acesso a direitos exclusivos. Esse dado, somado aos principais caracteres da configuração da seguridade social do servidor, nos permite dizer que a burocracia estatal brasileira constitui-se em uma classe, na definição weberiana, diferenciada do conjunto dos trabalhadores.

No art. 185 da referida Lei são identificados os benefícios a que os servidores e seus familiares têm acesso:

familiar, a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor; a pessoa designada, maior de 60 (sessenta) anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor, além dos filhos, ou enteados, até 21 (vinte e um) anos de idade, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez, o menor sob guarda ou tutela até 21 (vinte e um) anos de idade, o irmão órfão, até 21 (vinte e um) anos, e o inválido, enquanto durar a invalidez, que comprovem dependência econômica do servidor, a pessoa designada que viva na dependência econômica do servidor, até 21 (vinte e um) anos, ou, se inválida, enquanto durar a invalidez.

I - quanto ao servidor:

- a) aposentadoria;
- b) auxílio-natalidade;
- c) salário-família;
- d) licença para tratamento de saúde;
- e) licença à gestante, à adotante e licença-paternidade;
- f) licença por acidente em serviço;
- g) assistência à saúde;
- h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias;

II - quanto ao dependente:

- a) pensão vitalícia e temporária;
- b) auxílio-funeral;
- c) auxílio-reclusão;
- d) assistência à saúde” (Brasil, 1990).

Podemos classificar os benefícios em três grupos: o previdenciário, que prevê a aposentadoria, as pensões, os auxílios natalidade, funeral, reclusão; a saúde, que contempla a assistência à saúde e as licenças para tratamento de saúde, acidente em serviço, e outro grupo que contempla a garantia de condições de trabalho adequadas.

O direito à aposentadoria, que acompanha os membros da burocracia desde suas primeiras configurações históricas, foi reconhecido no Brasil com o Estatuto dos Funcionários Públicos e regulamentado na Lei 3.373, de 1958, e depois transformado na Lei 8112/90.

O IPASE, instituto de previdência do servidor, previa a garantia de assistência à família e ao servidor nas situações de aposentadoria, invalidez e óbito do servidor. Esse regime previdenciário próprio dos servidores públicos vigora até os dias atuais, apesar da criação de regras que aproximam este do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), como a implantação do teto previdenciário, que será concretizado com a criação do fundo complementar de previdência do servidor público⁶⁰, e com as políticas de ajuste da gestão e do controle da concessão dos benefícios.

Observa-se, no tocante a previdência social, que as emendas à Constituição de 1988, embasadas pelo discurso governamental do déficit da previdência social e dos prejuízos dela decorrentes ao erário público, provocaram um aumento no tempo de contribuição e de permanência do servidor no exercício do trabalho. A aposentadoria foi o direito que sofreu mais alterações desde a homologação da lei 8112/1990. A primeira reforma foi realizada em 1998 com a aprovação da Emenda Constitucional nº. 20, seguida da Emenda nº. 41, aprovada em 2003, e a Emenda nº. 47, a chamada PEC Paralela, aprovada em 2005, que estabeleceu regras de transição distintas aos servidores que ingressaram no serviço público antes das

⁶⁰ Segundo informe veiculado no boletim eletrônico Contato, disponível no sítio eletrônico www.servidor.gov.br (acesso em 06/07/2007), o Governo deve encaminhar até o final do ano de 2007 um projeto de lei criando o fundo de previdência complementar.

reformas. A Emenda nº. 20 estabeleceu idade mínima para a aposentadoria e tempo de permanência no serviço público, enquanto que a Emenda nº. 41 aumentou os critérios para a aposentadoria e o tempo mínimo no serviço público de 10 para 20 anos. Além disso, a base de cálculo para a remuneração na aposentadoria deixou de ser a remuneração do cargo efetivo para ser a média dos 80% maiores salários. Isso implica que o servidor aposentado terá o seu provento de aposentadoria inferior ao último recebido na ativa. Já a emenda nº 47 restabeleceu à paridade entre ativos e inativos, integralidade dos proventos, isenção de contribuição para os portadores de doença grave especificadas em lei, além de criar mecanismos de transição no tocante à vinculação da idade e do tempo de contribuição para àqueles servidores que estão na ativa.

Atualmente, assim está conformado o direito à aposentadoria no serviço público, subdividido em três formas, a saber: por invalidez permanente, nos casos de acidente em serviço, doença ou moléstia profissional; a compulsória, que se dá quando o servidor completa 70 anos de idade; e a voluntária, que se dá com proventos integrais para homens com 35 anos de tempo de contribuição e 60 anos de idade e para mulheres com 30 anos de tempo de contribuição e 55 anos de idade, já com proventos proporcionais para homens com 65 anos de idade e mulheres com 60 anos de idade. Se compararmos com o cenário que antes vigorava, houve um aumento no tempo de contribuição e na idade mínima para se aposentar (Art. 186 da Lei 8112/1990). Além disso, foram incluídos outros requisitos para a aposentadoria, como um tempo mínimo de permanência no serviço público (20 anos), no órgão ao qual está vinculado (10 anos) e no cargo (5 anos) que está ocupando quando da aposentadoria.

É interessante frisar que no parágrafo único do art. 186 da Lei 8112/1990 fica garantida a paridade entre ativos e inativos;

“Parágrafo único. São estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria” (Brasil, 1990).

Em razão dessa prerrogativa legal, os Governos têm optado por conceder aumentos salariais aos servidores por meio de gratificações de desempenho ou mérito, de forma a não estender os reajustes para os servidores ativos aos aposentados⁶¹. Está prevista a perda da

⁶¹ Em junho de 2006 o Governo Federal expediu uma série de aumentos na remuneração dos servidores públicos. O Grupo que arregimenta o maior quantitativo de servidores é o Plano de Cargos do Executivo Federal, com cerca de 300.000 servidores ativos e inativos. O aumento concedido a esse grupo de servidores foi variado de acordo com o tempo de serviço, cargo ocupado e, principalmente, se o servidor está em exercício ou aposentado.

integralidade, ou seja, a redução do teto de remuneração da aposentadoria nos patamares do RGPS, mas esta disposição precisa ser regulamentada com a criação de um fundo complementar de previdência social para os servidores públicos, o que, de certa forma, restringiria o acesso à aposentadoria integral e incentivaria a migração dos servidores para os Planos Privados de Previdência Complementar. Destaca-se, também, o fato dos servidores aposentados serem obrigados a contribuir para o Plano de Seguridade Social do Servidor quando receberem a aposentadoria ou a pensão com valores superiores ao teto do RGPS.

Seguindo a apresentação e a análise dos benefícios a que os servidores públicos federais têm acesso, existe um grupo significativo de auxílios e licenças assegurados em lei aos funcionários do Estado. Dentre esses, há o auxílio natalidade que visa assistir o servidor ou cônjuge nos casos de nascimento de filho (a), pela concessão do valor do menor salário da administração pública (Art.196 da Lei 8112/1990). No caso de morte do servidor, os dependentes legais têm direito a percepção do auxílio funeral (Art. 226 da Lei 8112/1990). Também aos dependentes legais cabe o direito à pensão vitalícia ou temporária (Arts. 215 & 216 da Lei 8112/1990). Como no caso da aposentadoria, as pensões têm garantida a paridade de reajustes com os ativos, mas também sofreram as limitações dos aumentos recentes (2006), concedidos com base em gratificações de produtividade, quer se dizer, de atividade. Ademais, depois da emenda constitucional nº 41, o valor máximo da pensão passou a ser o equivalente ao valor do teto do regime geral da previdência somado a 70% do valor restante.

Para a família do servidor ativo que for preso é possível acessar o auxílio reclusão, que equivale a dois terços da remuneração, quando afastado por motivo de prisão, em flagrante ou preventiva, ou a metade da remuneração, durante o afastamento, em virtude de condenação, por sentença definitiva, considerando a pena que não determine a perda de cargo (Art. 229 da Lei 8112/1990).

Os servidores acometidos de doença têm direito à licença para tratamento de saúde. Para isso devem ser submetidos à perícia médica para a avaliação da condição laborativa, bem como para a homologação da licença (Art. 202 da Lei 8112/1990). As servidoras têm acesso à licença a gestante de 120 dias, ou 30 dias no caso de aborto ou bebe natimorto, sendo que em ambos os casos as servidoras devem passar por perícia médica (Art. 207 da Lei 8112/1990). A servidora que adotar uma criança tem direito de receber a licença a adotante, que nos casos de

Segundo informe do boletim contato do Ministério do Planejamento de março de 2006, um servidor de nível superior em fase inicial de carreira receberia 117,2% de aumento, enquanto que um servidor de nível superior aposentado receberia 36,5%. O aumento salarial foi “legal” (não rompeu com a paridade) porquanto se baseou em gratificações produtivistas e de desempenho que desconsideram os aposentados.

crianças de até um ano de idade, são 90 dias de licença remunerada, e para crianças com mais de um ano de idade são 30 dias (Art. 207 da Lei 8112/1990).

O servidor tem direito à licença-paternidade de cinco dias consecutivos e a servidora, para amamentar o filho de até seis meses de idade, tem direito, durante a jornada de trabalho, à uma hora de descanso, que poderá ser parcelada em dois períodos de meia hora (Arts. 208 e 209 da Lei 8112/1990). O (a) servidor tem também o direito à licença por acidente em serviço com remuneração integral, podendo, caso necessite de tratamento especializado inexistente na rede pública, ser tratado em instituições privadas a conta de recursos públicos (Arts. 211 & 213 da Lei 8112/1990).

Além de licenças, o servidor tem direito à assistência à saúde, que compreende o acesso ao Sistema Único de Saúde, aos serviços prestados diretamente pelo órgão ou entidade ao qual estiver vinculado (a maior parte dos órgãos públicos possui uma unidade de saúde própria), ou por meio de convênio ou contrato com planos ou seguros privados de assistência à saúde, que exige a adesão e o pagamento adicional do servidor e de seus dependentes ou pensionistas, sendo que a outra parte do custeio é proveniente de recursos da União.

Nesse sentido, há situações em que o servidor pode ter acesso ao SUS, ao serviço de assistência à saúde do órgão e à rede de atendimento do seguro privado saúde, combinando direitos exclusivos com universais. Soma-se a isso o fato de que a lógica da privatização dos serviços de saúde é incitada no próprio seio da administração pública responsável pela execução dos serviços públicos de saúde a toda a população, pois são criadas as condições para a contratação de serviços de saúde prestados pela iniciativa privada e concedidos benefícios (reembolsos e contrapartidas), em alguns órgãos, para os servidores aderirem ao Plano de Saúde.

Além dos direitos garantidos na Lei 8112/1990 os servidores públicos têm acesso a mais benefícios, previstos em outras normativas, denominados de assistenciais, a saber: auxílio alimentação, transporte e o pré-escolar. O auxílio alimentação, previsto na Lei nº 9527 de 1997 e regulamentado no Decreto nº 3.887 de 2001, garante ao servidor em exercício, recursos, na forma de pecúnia e de caráter indenizatório, para custear uma refeição diária. O benefício é pago por dia trabalhado e não pode ser incorporado aos proventos e nem acumulado mais de um auxílio alimentação, em função da ocupação de dois cargos. O auxílio transporte, regulamentado pelo Decreto nº 2.880 de 1998, supre o custo do servidor do traslado de casa para o trabalho e vice-versa, conforme o valor das tarifas de transporte, excetuando-se os deslocamentos realizados em intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho, e aqueles efetuados com transporte próprio. A principal

diferença do auxílio transporte em relação ao auxílio alimentação é a exigência de contrapartida do servidor de 6% de sua remuneração.

Acrescenta-se a esses, o auxílio pré-escolar, regulamentado pelo Decreto nº 977 de 1993, que se caracteriza por ser uma transferência de recursos do Estado, destinada aos servidores com filhos (enteados, ou criança que viva sob a tutela do servidor) menores de seis anos de idade ou filhos de qualquer idade com doença incapacitante para o trabalho, visando garantir condições aos dependentes legais de acesso à educação infantil, bem como ao seu desenvolvimento biopsicossocial. O auxílio pré-escolar pode ser convertido na prestação dos serviços de creche no órgão ao qual o servidor estiver vinculado, como ocorre no Ministério da Saúde, que possui uma creche para atender os filhos dos servidores do órgão.

Um dado concreto que se observa é a defasagem do valor dos auxílios, especialmente para aqueles servidores atuantes no poder Executivo Federal, pois na legislação não estão apontados os índices e a periodicidade de revisão dos valores.

De toda a forma, a rede de seguridade social do servidor público, provida exclusivamente para si pelo Estado, confere a esse grupo de trabalhadores um *status* diferenciado em relação aos demais trabalhadores. Primeiro, em função da garantia da estabilidade (apesar da flexibilização desse direito), em segundo lugar, pela garantia legal de proteção nos casos de contingências sociais relacionadas a problemas de saúde, ou outras questões como problemas familiares e de ordem pessoal, sem o risco de perda de emprego. Em terceiro lugar, podemos assinalar a existência dos benefícios sociais, que a despeito da defasagem monetária, estão garantidos a todos os servidores públicos que o solicitarem (e atenderem os requisitos, no caso do auxílio creche), ou seja, são universais. Por fim, é indispensável destacar que os servidores, além de acessar direitos exclusivos da sua condição de trabalhador do Estado, podem acessar o direito à saúde e à educação pública, bem como a outras políticas públicas gestadas pelo Estado a todos os cidadãos. Isso nos permite dizer que os servidores públicos são favorecidos, no que tange a garantia de direitos de cidadania, pois podem ter acesso a direitos exclusivos e universais.

Dada a apresentação dos direitos a que os servidores públicos têm acesso, verificamos que estes têm, em larga medida, atendimento e acesso diferenciado a alguns serviços. Não estão à mercê dos desígnios dos patrões, pois as suas garantias estão previstas em lei, especialmente no que se refere às licenças e aos auxílios. Portanto, embora as reformas constitucionais tenham reduzido os direitos dos servidores e empregados públicos, estes ainda representam uma classe diferenciada do conjunto dos trabalhadores, no que tange ao acesso a direitos sociais.

Proposta de Regulamentação da Seguridade Social do Servidor Público Federal

Partimos para a análise da proposta governamental de normatização da Seguridade Social do Servidor⁶², apresentada em 2003, e que está em fase de implementação.

O Governo Federal, no bojo do pacote de reforma da previdência social, trouxe uma proposta de criação de um marco regulatório para a seguridade social do servidor. Para isso, criou em 2003 uma unidade administrativa, a Coordenação-Geral de Seguridade Social e Benefícios do Servidor Público, ligada à Secretaria de Recursos Humanos – SRH – do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG – para implantar essa proposta. Uma das primeiras medidas tomadas foi a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente⁶³ - MNNP – que tem por objetivo promover a discussão colegiada, com a participação dos órgãos representativos dos servidores públicos, acerca das questões de relações de trabalho entre Administração Pública e Servidor Público, a negociação de pauta de reivindicações, e das questões relativas à gestão pública⁶⁴. Foram criados, assim, grupos de discussão sobre temas como: a questão salarial e de carreiras, a questão previdenciária, descolada de outro grupo de discussão relacionado à criação de uma norma regulamentadora da Seguridade Social do Servidor.

O primeiro documento com a proposta de norma de Seguridade Social do Servidor foi apresentado em 2003, mas não foi aprovado, e encontra-se na sua 18ª versão. Todavia, os atores governamentais optaram por extrair alguns itens dessa proposta para a regulamentação de algumas questões prioritárias para o Governo, tal como a instituição de um manual de procedimentos operacionais a serem implantados na concessão de licenças e benefícios.

A argumentação apresentada nos documentos oficiais versa explicitamente pela proposição de “uma política de seguridade social uniforme para todos os servidores públicos

⁶² Ver a 18ª versão do documento no sítio eletrônico www.servidor.gov.br.

⁶³ A MNNP tem composição paritária entre governo e entidades representativas dos servidores. Compõem a bancada governamental: representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Previdência Social, do Ministério do Trabalho e Emprego, da Secretaria Geral da Presidência da República. A bancada dos servidores é representada pelas entidades sindicais a seguir enumeradas: ANDES/SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, ASSIBGE – Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística, CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social, CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal, CUT – Central Única dos Trabalhadores, FASUBRA SINDICAL – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras, FENAFISP – Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social, FENAJUFE – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União, FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social, SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional, SINDILEGIS – Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do TCU e UNAFISCO SINDICAL – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal.

⁶⁴ Fonte: Boletim Contato nº 46 de maio de 2005.

civis federais, fazendo com que seus vértices: assistência social (pagamento de auxílios, como alimentação, creche, transporte), saúde suplementar, saúde ocupacional e previdência, tivessem um norteador comum, privilegiando uma gestão eficiente e valorizando o servidor” (BRASIL/MPOG, 2006a: 01). Tendo como beneficiários os servidores públicos - ocupantes de cargos efetivos, de cargos comissionados - e os empregados públicos vinculados aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Ressalta-se que aos empregados públicos esta Norma é concorrente à legislação trabalhista (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT) em vigor. Isso implica dizer que essa política atende aproximadamente 1.827.900 pessoas⁶⁵, sem contar com os dependentes legais que também são atendidos pelo plano. Mas o seu alcance é diferenciado para os empregados públicos, pois o direito à aposentadoria é vinculado ao RGPS.

A Política adota como princípios e diretrizes:

- a) universalidade da cobertura e do atendimento;
- b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços aos servidores públicos federais;
- c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- d) solidariedade na forma de participação no custeio;
- e) caráter democrático da gestão administrativa com a participação dos servidores públicos e aposentados. (BRASIL/MPOG, 2006b:01)

Esses princípios trazem avanços no que se refere à política social para o servidor público, como a inclusão da participação dos servidores na gestão da política. Todavia, das medidas até agora adotadas com relação à Seguridade Social do Servidor, a participação das entidades representativas dos servidores tem se dado apenas no plano formal, na Mesa de Negociação Permanente. O ator político, governo, tem sido hegemônico nas ações implantadas, pois mesmo com a resistência de servidores de alguns estados da Federação, quanto à implantação do Sistema de Saúde Ocupacional do Servidor Público - SSIOSP, a proposta foi regulamentada no Decreto nº 5.961 de 13 de Novembro de 2006.

Além disso, a questão da universalidade da cobertura e do atendimento e da uniformidade dos benefícios é contradita pelas propostas seguintes apresentadas no mesmo documento, principalmente a ratificação da política de saúde suplementar que limita a sua cobertura àqueles servidores que têm condições de comprar o serviço. Não aparece nos princípios e nem nas diretrizes, mas implicitamente notamos a perspectiva da mercantilização dos serviços sociais.

⁶⁵ Dado colhido no Boletim Estatístico de Pessoal nº 122 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de Junho de 2006.

A proposta de eficiência na gestão pública está presente em todos os documentos, mas vem acompanhada dos discursos da implantação da proteção social e valorização do servidor. A crítica exposta no documento atinge as disposições constitucionais, que enxergam no servidor público apenas um instrumento e não um sujeito de direitos. Isso dispensaria um tratamento diferenciado no que se refere à política de seguridade social do servidor. A proposta veiculada pelos meios de comunicação governamentais e propalada nos encontros das entidades de recursos humanos da administração pública federal abusa do discurso a favor do servidor público. No entanto, as propostas até agora aprovadas por essa equipe governamental têm primado pela redução dos direitos e pelo aprimoramento do controle dos gastos com pessoal e pouco para a valorização do servidor. Em outros termos, a racionalidade e a eficiência da organização sobrepujam a lógica de atenção ao servidor. Portanto, a idéia de valorização e de garantia de direitos dos servidores se apresenta mais como discurso ideológico do que como prática de políticas públicas⁶⁶.

A Secretaria de Recursos Humanos do MPOG realizou uma pesquisa comparativa dos benefícios e licenças dos servidores públicos e dos trabalhadores ligados ao regime geral de previdência em 2004. Os dados destacados pela Coordenação de Seguridade Social e Benefícios do Servidor foram os seguintes:

- “O servidor público do executivo federal adoece em função do trabalho 9,5 vezes mais que o trabalhador do RGPS. Se estratificarmos por setor segmento este número alcança 25 vezes;
- O servidor público do executivo federal se acidenta no percurso casa para o trabalho (acidente de trajeto) 4,2 vezes mais que o trabalhador do RGPS;
- Que o índice de absenteísmo por causas não ocupacionais do servidor público do executivo federal é de 25,92% para os homens, 13,75% para as mulheres, com uma média de 20%;
- Que a taxa de aposentadoria por invalidez do servidor público do executivo federal atingiu em 2004, 27%, quando o RGPS no mesmo ano apresentou uma taxa de 16%.
- O serviço de perícia médica existe em 64% dos órgãos do poder executivo civil federal, o mesmo só atende a no máximo a 14,37% dos servidores públicos lotados nos estados;
- Somente 22% dos servidores públicos possuem / recebem ações no âmbito da segurança do trabalho;
- O índice de servidores que laboram em ambientes ditos insalubres chega a 90,52%.
- Somente 41,85% dos servidores possuem plano de saúde suplementar, destes 90,8% tem plano com contra partida do governo federal;
- Que 66% dos servidores tem relato de estresse / cansaço em função do trabalho;
- Que 3,83% dos servidores relatam caso de assédio moral;
- Que 4% dos servidores públicos do executivo federal relatam ter sofrido assédio sexual;

⁶⁶ Segundo informe apresentado no sítio eletrônico do servidor em 09/11/2006, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento lançou a possibilidade de ampliação da consignação em folha e da redução de juros para empréstimos como um pacote de benefícios e como política de valorização dos servidores, quando na verdade, estão atendendo implicitamente aos interesses do capital financeiro.

- Que a idade média de falecimento do servidor é de 63 anos;
- Não existe fluxo de informação regular e quando existente não possui um grau de confiança adequado;
- Não existe padronização de procedimentos, inclusive para a concessão de adicionais e perícias (Por exemplo: o MS possui manual de perícia médica próprio; o MPOG utiliza o do MS conjugado com o do EMFA; o MJ utiliza o do TCU);
- Não existe o acompanhamento de acidentes em serviço (O CenPRA, a FIOCRUZ e o INMETRO-RJ são honrosas exceções);
- Que o maior índice de agravos ocupacionais para os homens são respectivamente lesões (29,5%), álcool e drogas (22,6%), e para as mulheres são respectivamente LER/DORT (27,9%) e depressão (16,1%)” (Domingues, 2005: 02).

O cenário apresentado sinaliza para uma situação de irregularidade na gestão da seguridade social do servidor. Por isso, a apropriação desses dados seguiu a perspectiva de empreender mudanças na gestão⁶⁷, especialmente na questão da regulação da saúde do servidor, ou seja, da concessão de licenças e auxílios, quando poderia haver estudos e ações que explorassem uma intervenção efetiva na organização e nas condições de trabalho no serviço público. Tendo em vista que os dados apresentados demonstram a ocorrência de um fenômeno coletivo que deve ter causalidades sociais, não bastam apenas soluções técnicas de melhoria da gestão dos processos da seguridade social.

É interessante constatar que as diferenças apresentadas entre ambos os regimes estão intimamente associadas à questão previdenciária, pois os gastos com saúde do servidor tornam-se gastos com aposentadorias por invalidez, com licenças, entre outros. Observa-se a ênfase no aspecto financeiro como justificativa que fundamenta essa política.

Informe veiculado no sítio eletrônico do servidor público, intitulado de *Aposentadoria por Invalidez Preocupa a Administração Pública Federal*, revela a possibilidade de revisão de 73% das aposentadorias por invalidez. E aponta como resposta a essa situação a criação do Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público Federal (SISOSP), na perspectiva do controle no acesso a aposentadorias e licenças do servidor. Para isso, o SISOSP inicia-se como um projeto piloto no DF, com recursos aprovados na lei orçamentária de 2007, da ordem de R\$ 10 milhões. Portanto, uma das principais funções do sistema criado é fazer a revisão de todas as aposentadorias por invalidez.

Seguindo com as medidas discutidas e adotadas pelo governo, foi promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2006, o “I Encontro Regional Simultâneo”, que abordou sinteticamente as questões debatidas na Mesa Nacional de

⁶⁷ Essa pode ser chamada uma reforma por dentro, que não exige do governo o desgaste de submeter a proposta ao processo legislativo. Há propostas do governo atual, conforme reportagem publicada no Jornal Correio Braziliense de 30 de novembro de 2006, para realizar essa reforma interna no Regime Geral da Previdência Social que, a partir do aperfeiçoamento e do aumento do crivo na concessão do auxílio doença e das pensões, pretende reduzir parte do propalado déficit da previdência.

Negociação Permanente e as propostas governamentais de políticas de recursos humanos para a administração pública federal. No encontro que discutiu a Seguridade Social do Servidor foram apresentadas as despesas decorrentes das licenças e aposentadorias por invalidez, sintetizadas na tabela abaixo:

Tabela 3 - Custos com aposentadoria e afastamentos por motivo de saúde⁶⁸

Custos Diretos	R\$
Aposentadoria por invalidez	2.027.589.238,74
Aposentadoria por invalidez passível de reversão	235.171.119,55
Afastamento por doenças do trabalho	39.958.251,85
Afastamento por acidentes de trabalho	6.580.148,49
Afastamento por acidentes de trajeto	30.074.590,61
Afastamento por causas não ocupacionais.	22.160.979,85

A interface com a política previdenciária aparece com mais veemência nesses dados, bem como o interesse implícito a essa proposta, qual seja, reduzir os gastos com os direitos sociais dos servidores públicos federais.

As necessidades sociais dos servidores públicos são percebidas como relacionadas tão somente à questão das condições individuais de saúde e da aptidão/inaptidão para o trabalho. Aspectos como condições e organização do trabalho, como causalidades dos problemas de saúde são tangenciados nesse debate, que prioriza o enfoque sobre a gestão destes serviços. Questões como assédio moral, assédio sexual, estresse, trabalho em condições insalubres e a ausência de uma política clara de segurança no trabalho, necessidades sociais intermediárias (Pereira, 2000), não foram submetidas a uma análise radical, porquanto forçosamente a razão dessa situação foi atribuída apenas à má gestão, argumento típico do ideário gerencial que busca a melhoria da gestão via alcance de resultados que possam ser quantitativamente e financeiramente medidos.

Desse modo, a resposta governamental a esse cenário resultou na publicação da Portaria nº 1.675 de seis de outubro de 2006 e no Decreto nº 5.961 de 13 de Novembro de 2006, que apresentam como foco a organização do sistema de concessão de licenças para tratamento de saúde, acompanhamento de parente enfermo, aposentadoria por invalidez, revisão de aposentadoria, reversão, entre outras ações que compõe a Perícia Médica. Pretende-se, com isso, segundo o chamado manual de perícia médica (MPOG, 2006a:01):

“apresentar normas e critérios para uniformização e padronização de condutas no âmbito do Serviço Público Federal, no que se refere ao serviço de saúde e perícia médica do servidor, o que permitirá implantar de forma efetiva um paradigma da

⁶⁸ Dados apresentados pela Coordenação de Seguridade Social e Benefícios do Servidor no I Encontro Regional Simultâneo em 2005.

valorização do servidor e, ao mesmo tempo, viabilizar uma gestão mais eficiente no que se refere à saúde, na esfera setoriais de recursos humanos”.

Assim, estão detalhados na Portaria Ministerial todos os procedimentos que a equipe que trabalha com a Vigilância à Saúde do Trabalhador, Vigilância Ambiental às Condições de Trabalho e com Perícia Médica deve adotar para garantir a aplicação da norma estabelecida e, logo, o combate ao descompasso e à concessão de licenças irregulares. Em última instância, podemos afirmar que se tenciona controlar os processos e a própria saúde dos servidores públicos em favor da redução de despesas com o acompanhamento, tratamento e benefícios.

Seguindo essa tendência, foi publicada a Portaria 1.983 de 2007 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que regulamentou a cobertura de saúde para servidores. Esta normativa limitou o acesso aos serviços, deixando de fora da cobertura a ajuda de custo para órteses e próteses, e a internação em quartos. Quanto aos transplantes, ficaram limitados a rins, córneas, fígado e coração. Essa proposta, que já vigora no Ministério da Educação, terá vigência a partir de 2008, quando os filhos, que têm como dependentes legais os pais, terão de pagar o valor total do custo por dependente (sem contrapartida do governo) para manter o atendimento.

A justificação do governo para essa proposta segue a linha da ampliação do acesso à saúde suplementar, pela via da redução das garantias implícitas do direito. Segundo o coordenador-geral de Seguridade Social e Benefícios do Servidor: “A portaria não tirou o direito de pais e mães ficarem no plano, mas o governo não tem condições de pagar. Além disso, os preços ficaram mais baixos”(Correio Braziliense, 8 de agosto de 2007). Percebe-se nessa normativa o interesse em tratar a saúde sob uma ótica mercantil e privatista, na qual o direito é percebido como produto, e o acesso a ele é negociado a partir da redução de outras garantias. Sendo assim, sorrateiramente, publicando portarias ministeriais o governo está construindo essa nova feição da seguridade social do servidor público federal. Podemos questionar o seguinte: em que medida essas propostas se fundam no receituário da administração pública gerencial.

A proposta de Reforma de Estado tinha como metas a redução da máquina pública, cortes de pessoal, terceirização, privatização e publicização da ação estatal. Sustentavam essa proposta os argumentos que apontavam a ineficiência da prestação de serviços do Estado, o gigantismo da administração pública e o gasto excessivo com pessoal que repercutia nas políticas econômicas engendradas pelo governo.

Por conseguinte, não há menções ou propostas de ampliação ou aperfeiçoamento nas políticas sociais para os servidores públicos em “O Plano Diretor da Reforma do Estado”

(Brasil/Mare, 1995). As diretrizes dessa política de (contra) reforma do Estado (Behring, 2003) estão ancoradas nos conceitos baseados na lógica da gestão de organizações privadas com fins lucrativos como produtividade, avaliação de desempenho, *accountability* (busca por resultados) e governança (eficiência na gestão), que vão sendo incorporados no vocabulário e nas políticas de gestão de pessoas da burocracia estatal brasileira. Em suma, a intenção externada é a de aprimorar a gestão pública.

Ora, a política de seguridade social para os servidores públicos federais, executada desde 2003, não está seguindo estas mesmas diretrizes, ou seja, o objetivo explícito não é o de prover governança (qualidade e eficiência na gestão) à política de seguridade social do servidor? Ou existem propostas de ampliação de direitos?

Lidamos com o dilema de que a regulamentação da Seguridade Social do Servidor pode trazer uma referência para a política social do servidor público, mas pode ao mesmo tempo gestar mecanismos de controle da força de trabalho e redução paulatina dos direitos, que se fundam, paradoxalmente, no discurso da valorização do servidor.

Depois de discutirmos Burocracia e Política Social no contexto do Estado brasileiro, fechamos esta etapa do trabalho, que será resgatada na análise do objeto da pesquisa. Assim, no próximo capítulo, vamos dirigir a nossa lente analítica para a análise do Serviço Social como profissão e ciência, bem como da tipologia da ação profissional do assistente social, construída com base na revisão de literatura sobre a temática.

CAPÍTULO 4

Serviço Social: Profissão e Área do Conhecimento

4.1. Disciplina do Conhecimento e Campo de Atuação Profissional

A profissão de Serviço Social no Brasil⁶⁹ é na atualidade regulamentada pela Lei 8662/1993, com o escopo teórico-metodológico definido e com uma proposta de projeto profissional propalada no Código Ética de 1993, nas diretrizes curriculares firmadas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS, nas entidades representativas da categoria profissional – Conselho Federal de Serviço Social - CFESS - e Conselhos Regionais de Serviço Social - CRESS –, nas organizações dos estudantes do Serviço Social, como na Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social – ENESSO e nos demais fóruns de discussão da profissão.

A concepção teórica hegemônica, atualmente de cunho crítico, fincada nos preceitos marxistas e marxianos, entende o Serviço Social como um trabalho concretizado nos espaços profissionais, com o fito de garantir a reprodução material e espiritual da força de trabalho no processo de reprodução das relações sociais (Iamamoto e Carvalho, 1982; Yamamoto, 1998, Nicolau, 2004). O trabalho do assistente social assim repercute na consciência dos indivíduos, tencionando a alteração de comportamentos, ações e concepções de mundo. Segundo Yamamoto (1998) o Serviço Social é uma prática político-pedagógica que pode reproduzir o ideário das classes dominantes ou o das classes trabalhadoras, como as duas concomitantemente e contraditoriamente. Ademais, é reconhecido como um “tipo particular de especialização do trabalho, uma profissão particular inscrita na divisão social e técnica do trabalho” (Iamamoto, 1999:13) e, ao mesmo tempo, como instituição peculiar que interfere no processo social. Afirma ainda que a ação profissional insere-se, prioritariamente, no âmbito

⁶⁹ A profusão do Serviço Social no mundo data do início do século XX, quando foram criadas diversas escolas na Europa (França, Suíça, Áustria e Bélgica e outros), na América Latina (Chile – como centro irradiador, Uruguai, Argentina, Brasil e outros). Na Ásia e na África a profissionalização do Serviço Social se dá de forma mais consistente a partir da década de 1950, no Pós-Guerra, com forte influência do Serviço Social Americano e Francês, pioneiros junto com os ingleses na instituição de organizações formadoras de assistentes sociais. Conforme Simões (2005) é possível constatar a onipresença da mediação religiosa na gênese e no desenvolvimento do Serviço Social no mundo, inclusive com a política da Igreja Católica de recuperação e filiação religiosa, mais especificamente no caso latinoamericano (Castro, 2000), estando esse componente organicamente inserido na formação profissional do assistente social. Yamamoto defende que a conjuntura histórica marcada pela agudização do processo de industrialização e da exploração do trabalho forçou a intervenção sistêmica do Estado sobre a questão social, ampliando assim a necessidade de arremeter uma mão-de-obra qualificada para dar conta dos rebatimentos desta questão social, dentre esses o assistentes sociais. Sendo assim, na sede da constituição histórica do Serviço Social estão aspectos de ordem religiosa e política.

das organizações (estatais, empresas privadas, organizações-não-governamentais) por meio das políticas sociais se concretizando nos serviços sociais.

O Serviço Social insere-se na sociedade brasileira desenvolvendo a administração e a prestação de serviços sociais dentro de uma prática educativa, cujo alvo predominantemente é o trabalhador e a sua família. Portanto, o Serviço Social atua no atendimento das necessidades sociais da população, a grande maioria trabalhadora, ou da classe que vive do trabalho (Antunes apud Yamamoto, 1999), que, pela lógica da própria sociedade, demanda mais o acesso aos bens e serviços (Boneti, 1994; Carvalho e Yamamoto, 1984).

Observa-se a partir disso uma mudança na concepção da profissão no âmbito acadêmico que superou a idéia do Serviço Social como atividade empiricista e pragmática para o entendimento de um trabalho que se inscreve na divisão sócio-técnica do trabalho e visa a criar, conquistar, garantir e concretizar direitos sociais, no sentido de favorecer os interesses dos trabalhadores e dos grupos historicamente violados e espoliados⁷⁰.

A caracterização do trabalho do assistente social sob a perspectiva hegemônica da academia e da categoria profissional transparecida na produção científica da profissão e no novo currículo de formação profissional⁷¹ segue a perspectiva marxiana. De acordo com Marx, a principal atividade humana que constitui sua história social e viabiliza a produção e a reprodução da vida é o trabalho: “o trabalho é um processo entre homem e natureza, um processo em que o homem media, regula e controla sua troca material com a natureza através da sua própria ação” (Marx, 1990:205). Mais do que isso, o trabalho, para Marx, fez com que o ser humano desse um salto qualitativo diferencial em relação aos animais, estabelecendo processos de trabalho, nos quais há consciência e planejamento da ação. “O processo de trabalho é a atividade conforme a um fim para fabricação de valores de uso, apropriação natural das necessidades humanas” (Marx, 1990: 212). A produção humana, neste sentido, ultrapassa as carências materiais, a sobrevivência imediata, ou seja, ela é sofisticada, aperfeiçoa os processos de trabalho, criando e aprimorando os seus instrumentos a fim de se assenhorar da natureza. Contudo, o processo “não se dá frente às exigências da transformação da natureza, em sua forma primária – representada por coisas materiais –, mas sim frente às transformações do homem, no nível da consciência social” (Nicolau, 2004:87).

⁷⁰ Considera-se a profissão, do ponto de vista histórico-estrutural, composta por dois ângulos indissociáveis, entre si, como duas dimensões do mesmo fenômeno: “como realidade vivida e representada na e pela consciência de seus agentes profissionais; e a atuação profissional como atividade socialmente determinada pelas circunstâncias sociais objetivas que conferem um sentido, uma direção social ao exercício profissional, o que condiciona e mesmo ultrapassa a vontade e a consciência dos agentes individuais” (Yazbeck, 1984: 45).

⁷¹ As novas diretrizes curriculares da formação profissional do Assistente social foram definidas pela ABEPSS em 1996 e regulamentadas pelo Ministério da Educação em 2002, por meio da Resolução nº 15, de 13 de Março de 2002.

Entra em cena assim o debate sobre os serviços coletivos como trabalho improdutivo (prestador de serviços indiretos para a satisfação de necessidades) complementar e subsidiário ao trabalho produtivo⁷² (produtor direto de mais-valia por empregar diretamente a força de trabalho na produção).

Autores como Iamamoto e Carvalho (1998) analisam a relação teoria e prática ao estabelecer uma relação imediata entre o Serviço Social e o exercício profissional do assistente social com as noções de processos de trabalho e a própria categoria trabalho (no sentido marxiano). Por isso, criticam o entendimento que reduz esse tipo de trabalho identificando-o à condição exclusiva de uma profissão, o que banalizaria a própria categoria trabalho e ofereceria um *status* excessivo e irreal à esfera profissional.

Por outro lado, há uma concepção amplamente divulgada sobre o Serviço Social que reivindica o seu caráter prático-interventivo, profissional, como sendo prioritário e absoluto para a sua legitimidade como profissão, desprestigiando e inibindo qualquer iniciativa teórica que não esteja circunscrita à esfera direta e imediata do exercício profissional. Essa perspectiva pode descambar para o pragmatismo prático, interpretando qualquer raciocínio teórico como abstrato, desnecessário e prejudicial à ação. Sob essa ótica a teoria seria uma simples extensão ou sistematização da experiência imediata, obtida diretamente da prática. As conseqüências para esse tipo de “exercício” são: o praticismo, o pragmatismo, a aceitação das demandas imediatas, bem como a absoluta e a cega aderência à ordem estatuída (Montaño, 1998).

Sbabo (2005) em sua dissertação de mestrado tratou da inserção do Serviço Social no Supremo Tribunal Federal e fez um debate teórico entre as correntes que defendem o Serviço Social como trabalho e como profissão, ou seja, o “ser” e o “fazer”. Defendeu assim, uma concepção inter-relacionada de trabalho profissional, na qual a condição de trabalhador assalariado é levada em conta nas análises da atuação do assistente social. Também considera a análise dos aspectos típicos da profissão, ressaltados nas discussões de Pereira (2004) e Faleiros (2000; 2001) e com base nos estudos da sociologia das profissões: como o saber

⁷² A separação de trabalho improdutivo e produtivo como elementos com lógicas distintas, presente em algumas análises marxistas foi refutada por Souza, M.F. (2004) que argumenta no sentido da vinculação teleológica do trabalho improdutivo e do produtivo que visam a produção de bens e serviços ou subsidiam a realizam desta, mantendo a essência da relação mercantil. Sendo assim, a denominação produtivo e improdutivo não parece ser adequada para diferenciar o trabalho que gera produto e o trabalho que gera serviço. Isso nos leva a crer que a essência do trabalho não é refundada pelas mudanças engendradas no processo produtivo, o que ocorre, na verdade, é um rearranjo das forças produtivas e das relações sociais de produção, nos termos de Marx, realinhando as modalidades de trabalho no mundo capitalista.

transmitido na formação de futuros assistentes sociais, a regulamentação legal, as entidades representativas, e o Código de Ética que direciona o projeto ético-político da categoria.

Não aprofundaremos o debate teórico sobre a categoria trabalho, apesar de considerá-lo profícuo, pois já tem sido bastante explorado nos estudos acadêmicos sobre o trabalho do assistente social e, porquanto, este estudo pretende discorrer sobre os desafios da profissão dentro da burocracia estatal. Isso implica investigar a prática profissional a partir da lógica de inserção dos trabalhadores na administração pública, que vai além da relação capital e trabalho, pois outros determinantes como as relações de poder são causalmente determinantes no estudo da burocracia.

Para fins analíticos, o Serviço Social é entendido aqui como uma disciplina do conhecimento científico, inserida no campo das ciências humanas, e como disciplina profissional destinada a intervir na realidade tendo em vista o atendimento às necessidades humanas e sociais da população (Freire, 2003 e Pereira, 2002).

Como disciplina do conhecimento, o Serviço Social se fundamenta em uma base teórico-metodológica construída no seio da categoria profissional, dos discentes, docentes e pesquisadores, afirmando-se mediante a delimitação de um objeto de estudo e intervenção, que transitou na breve história da profissão do homem genérico e abstrato às manifestações questão social e as políticas sociais. Essa maturidade científica manifesta-se nas diretrizes curriculares entre outras discussões propostas pela ABEPSS, fórum esse qualificado para lidar com os aspectos do ensino e da pesquisa em Serviço Social. A existência de cursos de pós-graduação, mestrado e doutorado⁷³, a formação de grupos de pesquisa com linhas temáticas específicas e com um recorte claro na leitura dos dados de realidade, bem como as publicações de livros, dissertações, teses, trabalhos técnicos, entre outras pesquisas têm aumentado o raio de alcance dos estudos elaborados pela área do Serviço Social e legitimado sua presença no campo das ciências. A publicação intitulada de “Serviço Social, Pós-Graduação e Produção de Conhecimento no Brasil” (Silva, M.O. e Carvalho, 2005) corrobora, a partir da análise dos relatórios de avaliação da CAPES, esse avanço na produção de conhecimento e na formação de pessoal qualificado do Serviço Social.

⁷³ Conforme Relatório do Acompanhamento Anual da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior -CAPES - de 2006: “A Área de Serviço Social na CAPES é formada atualmente por 24 Programas de Pós-Graduação, todos mantendo cursos de Mestrado Acadêmico, sendo 10 os cursos de Doutorado. Quatro programas, que se encontram em implantação e já em funcionamento, deixaram de ser avaliados por ter iniciado suas atividades em 2005/2006 (Programa de Pós-Graduação em Política Social – UCPEL; Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais – UNICSUL; Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - UCGO e Políticas Sociais e Cidadania- UCSAL)”(CAPES, 2006:02).

A presença como área de conhecimento na CAPES⁷⁴ e a participação no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), onde compõe com a Psicologia um dos Comitês de Assessoramento⁷⁵, ratificam o espaço do Serviço Social junto às agências governamentais de fomento à pesquisa, à produção científica e a formação de pessoal qualificado. Ressalta-se também a existência na produção científica do Serviço Social linhas de pesquisa em diversas temáticas, como Política Social, Seguridade Social, Movimentos Sociais, Marxismo, Gênero, Violência Sexual e Serviço Social. Todos esses aspectos citados somados à busca pelo saber especializado para consultas pela mídia e órgãos governamentais legitimam e reforçam a presença desta disciplina como um campo do conhecimento científico. Com isso, não estamos reiterando o discurso da fragmentação do saber em disciplinas fechadas, mas sim afirmando o espaço do Serviço Social no cenário científico.

O debate sobre a cientificidade do discurso do Serviço Social é polêmico entre os pesquisadores e a categoria profissional. Pesquisadores como Faleiros (1997) e Pereira (2004) defendem que o Serviço Social é uma ciência por ter um escopo teórico-metodológico próprio, produzir publicações, ter espaço no campo das ciências, entre outros. Já outros pesquisadores como Iamamoto (1999) criticam essa concepção argumentando que o Serviço Social não possui uma teoria e um objeto próprio, sendo uma especialização do trabalho coletivo e não uma disciplina científica. Netto (2007) também argumenta que o Serviço Social não possui uma teoria própria, logo não pode ser considerado como uma ciência, apesar de considerá-la uma área de produção do conhecimento, que nos últimos anos tem incrementado o escopo de pesquisas e estudos. Todavia, este autor não leva em conta que a produção de conhecimento do Serviço Social atende aos requisitos constituintes da teoria. Outros autores do Serviço Social como Ander-Egg (1995) e Kisnermam (1980) defendem o posicionamento que separa ciência e técnica, disciplinas que produzem conhecimento e disciplinas que aplicam o conhecimento, que resulta numa classificação positivista das áreas do conhecimento que considera o Serviço Social como disciplina de aplicação, tal como é reconhecida pela CAPES.

⁷⁴ Ver tabela de áreas de conhecimento no seguinte endereço eletrônico:

<http://www.capes.gov.br/avaliacao/tabelaareasconhecimento.html>. Acesso 23/08/2007

⁷⁵ Compete aos Comitês de Assessoramento prestar assessoria na formulação de políticas, na avaliação de projetos e programas relativos à sua área de competência e na apreciação das solicitações de bolsas e auxílios. Para mais informações sobre os Comitês de Assessoramento, ver a Resolução do CNPq, nº22/2005 no seguinte endereço eletrônico: http://portal.cnpq.br/normas/rn_05_022.htm. Acesso 23/08/2007.

Entendendo a teoria⁷⁶ (que etimologicamente está associada à abstração) como uma forma de atribuir sentido, por meio da interpretação e da análise sistemática da realidade e do conhecimento, produzindo assim uma representação de idéias acerca do objeto investigado, pode-se fazer a seguinte pergunta: quando os pesquisadores de Serviço Social pesquisam e produzem conhecimento sobre temas como a profissão de Serviço Social, Questão Social, Serviços Sociais, Movimentos Sociais, Direitos Sociais, Política Social, não estão refletindo e produzindo teoricamente e, logo, fazendo ciência?

O Serviço Social no outro pólo, umbilicalmente conectado com a área do conhecimento, é uma disciplina profissional de natureza prática, que se propõe a realizar uma intervenção social, produzir transformações nesta realidade, tendo como objeto “a ação social dos participantes de determinados contextos sociais nas situações que envolvem o atendimento às necessidades humanas...” (Freire, 1983: 31). Pode ser considerada uma profissão, porquanto é uma ocupação que é dotada de um corpo especializado de conhecimentos e qualificações, desenvolve pesquisas e o ensino na área, além disso, ocupa uma fatia do mercado de trabalho, com reserva legal e *status* oficial, pela Legislação de Regulamentação da Profissão e por seu Código de Ética Profissional, e por fim, está protegida e é disciplinada por um Conselho Profissional, legalmente instituído⁷⁷.

Observa-se, destarte, que a profissão de Serviço Social segue o referencial abaixo apontado por Junqueira (apud Barros, 1983: 08) para caracterizar uma atividade profissional:

- “1.A atividade deve exercer-se em campo ou área definida do conhecimento ou da intervenção.
- 2.Deve desempenhar uma função específica dentro dessa área
- 3.Deve possuir ou ter condições de elaborar continuamente um corpo específico de conhecimentos teóricos e transmissíveis e uma metodologia específica, também transmissível, seja de elaboração e sistematização de conhecimento, seja de intervenção.
- 4.Deve, ainda, ser reconhecida legalmente, ou, pelo menos tacitamente, pela sociedade como atividade da qual se espera prestação de determinado serviço.
- 5.Finalmente, deve tender a organizar-se no que diz respeito ao seu desempenho funcional e enquanto grupo profissional”.

⁷⁶ Segundo Blau (1978: 125) "...teoria é um conjunto de generalizações que explicam o curso de eventos e situações a partir das condições e processos que o produz, toda teoria deve apoiar-se em comparações de casos contrastantes”.

⁷⁷ Conforme Freidson (1996:153), o modelo típico-ideal de profissão congrega um conjunto de características, como “o emprego de um corpo especializado de conhecimentos e qualificações (...) jurisdição sobre esse corpo de conhecimentos (...) controle ocupacional da prática desse corpo de conhecimentos por meio de uma reserva que exija que apenas os membros adequadamente credenciados possam executar as tarefas sobre as quais tem jurisdição (...) a credencial utilizada para amparar sua reserva de mercado é criada por um programa de treinamento que se desenrola fora do mercado de trabalho, em escolas associadas a universidades. O currículo do ensino é estabelecido, controlado e transmitido por membros da profissão...”.

O Serviço Social como profissão se desenvolve porque atende ao conjunto de necessidades humanas reconhecidas pela sociedade, mas como as expressões dessas necessidades são culturalmente condicionadas, essa perspectiva implica que os assistentes sociais modifiquem o foco das atividades profissionais conforme se dá o surgimento de novas necessidades de interação entre os usuários e as organizações prestadoras de serviços sociais (Reymão, 1976).

Como disciplina profissional o Serviço Social tem suas áreas funcionais que estão relacionadas com o desempenho das atividades profissionais, conforme Reymão (1976): a área executiva, a área administrativa, a área de planejamento, de pesquisa e ensino.

Nessas áreas funcionais estão presentes alguns tipos de tarefas que são características da prática desenvolvida pelo Assistente Social, como o encaminhamento, a supervisão e coordenação de serviços, a mobilização e implantação de programas, e a orientação que podem ser assim discriminadas, de acordo com Serra (1983: 103-105).

- “Identifica-se como encaminhamento àquela forma de prática imediata e passageira em que o assistente social procura conhecer a solicitação do cliente e as suas condições, relaciona esta solicitação aos recursos oferecidos pela instituição e as condições do cliente às exigências de liberação de recursos normatizados pela instituição...
- (...) Na supervisão e coordenação de serviços o assistente social não só leva a população à observância de certas normas como também normatiza outras tantas condições a serem observadas pela população.
- (...) A mobilização e implantação de programas caracteriza-se pela divulgação dos serviços prestados, a sensibilização de algumas comunidades para se inserirem nos programas, ou para aceitarem orientação no encaminhamento de soluções para os problemas que revelam e, mesmo, a implantação de programas, projetos ou serviços nas comunidades.
- Identifica-se como orientação à forma de prática em que a relação da população com a organização tem certa dimensão de continuidade e é direcionada no sentido de esclarecer e informá-la dessas normas e valores e sensibilizá-la.
- Planejamento (...) a prática do Serviço Social identifica-se com processos de previsão e detalhamento dos recursos sociais a serem destinados a população, assim como a previsão de condições de liberação de tais recursos”.

Conforme Montañó (1998) a base de sustentação sócio-ocupacional do assistente social se dá pela sua inserção na elaboração, planejamento, execução e controle das políticas sociais, em especial, a atuação nas políticas que compreendem a seguridade social. Por isso, sua atuação ocorre nas mais variadas áreas dentre essas, destacando-se, a área de assistência social, saúde e previdência social.

O papel do assistente social na área de assistência social, que *a priori* centrava-se nas obras sociais para atendimentos dos pobres, enfermos, crianças, idosos e deficientes, passou com a institucionalização da política de assistência social capitaneada pelo Estado e com a

ampliação de organizações e serviços para a operacionalização da política, a requerer de forma sistemática a ação profissional adaptada aos métodos e finalidades das organizações públicas. As ações atualmente executadas lidam com as contingências sociais, no atendimento das necessidades materiais da população de baixa renda, na prestação de serviços e viabilização do acesso dos usuários aos direitos previstos na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Nessa política, a realização de estudos e pesquisas é fundamental para identificar as necessidades sociais, apoiando-se também no trabalho de mobilização social no sentido da garantia e ampliação dos direitos sociais.

A área de saúde é um dos campos de atuação originários da profissão de Serviço Social e sua prática dentro desse campo, tem se especializado em decorrência do processo agudo ocorrido nas profissões de saúde de aprofundar-se e especializar-se nas frentes de atuação. A relação de subordinação com a medicina, considerada socialmente como a profissão detentora do saber na área de saúde, pauta a trajetória do assistente social nesse campo de atuação, presente também na formação profissional. Todavia, a difusão e a profusão da política de saúde como política pública de responsabilidade do Estado tem se tornado o grande mote para a intervenção profissional, além da noção de saúde como direito e não como mero bem ou serviço, refletida sob uma visão multidisciplinar. Na área de saúde, o assistente social trabalha no sentido de garantir o acesso aos direitos, além disso, presta esclarecimentos e orientação social quanto aos aspectos sociais relacionados com a saúde, encaminha para os recursos sociais da comunidade, além de trabalhar com projetos de prevenção e promoção da saúde em equipes multidisciplinares (Vasconcellos, 2003). Desenvolve pesquisas para identificar as necessidades sociais e principais problemas dos usuários com vistas a subsidiar a intervenção da equipe multiprofissional. Atua também na área administrativa coordenando equipes e assessorando na elaboração de diretrizes assistenciais da instituição de saúde.

Na política de previdência social, dentre as atividades executadas pelos assistentes sociais destacam-se: o atendimento e a orientação dos trabalhadores sobre o acesso aos direitos, o trabalho de reabilitação profissional e readaptação funcional, a visita e o acompanhamento de idosos e portadores de necessidades especiais. Trabalha também na supervisão de programas executados pelas unidades de Serviço Social, coordena equipes, elabora projetos e implanta programas⁷⁸.

⁷⁸ Já na década de 1960 o assistente social desenvolvia inúmeras ações no campo da previdência, como mostrado no artigo publicado no 2º Encontro de Serviço Social. “A atuação do Serviço Social faz-se, na previdência social, notadamente na assistência aos beneficiários para a obtenção das prestações (orientação administrativa e social, assistência jurídica) e para sua acertada utilização; na educação social, recreação, atendimento de casos, na assistência à família, através da utilização dos recursos do Serviço Social de Grupo e Comunidade; junto aos

É expressiva também a atuação do assistente social em organizações públicas e privadas, denominada por alguns autores como Serviço Social da Empresa ou Serviço Social Organizacional. Nesse campo as principais atividades são: o acompanhamento social dos trabalhadores e dos seus respectivos familiares, o acolhimento do trabalhador quando do ingresso no órgão, o contato e encaminhamento para os recursos da comunidade, a identificação das necessidades sociais dos trabalhadores e do seu grupo familiar, a implantação de programas e projetos relacionados à qualidade de vida e ao bem-estar social, a mediação dos interesses e conflitos dos trabalhadores e dos empregadores, entre outras ações que tenham como partícipes o grupo de trabalhadores vinculados à organização e seus respectivos grupos familiares (Freire, 1983; Mota, 1985). Busca-se junto aos trabalhadores o conhecimento sobre sua realidade produtiva, suas demandas e expectativas de melhorias nas condições de trabalho, com a intenção de atuar na reordenação dos princípios e diretrizes das políticas sociais da organização. Para isso, analisa as condições de trabalho, equipamentos, espaço físico, hierarquia funcional, recursos assistenciais, e se propõe a viabilizar a participação dos trabalhadores na solução dos problemas constatados, com o propósito de conquistar autonomia político-administrativa. Além disso, trabalha na melhoria das condições gerais de trabalho, desenvolve atividades grupais, além de contribuir para a ampliação das possibilidades de aperfeiçoamento e capacitação profissional (Pompet, 2005). Ressalta-se que essa área de atuação congrega atribuições e competências das políticas de saúde, assistência social e previdência social, o que exige do profissional formação e domínio dessas políticas.

É preciso afirmar ainda que, a atuação do assistente social ocorre em outras políticas sociais especiais como: Cultura, Educação, Esporte, Habitação e Trabalho.

Além da área de atuação o que vai diferenciar as formas de agir é o contexto em que a profissão está localizada, a organização e, o tipo de abordagem (referencial teórico e valorativo que guia a prática) empreendido na ação profissional, que se materializa nas organizações, logo não se apresenta, majoritariamente, como uma prática totalmente autônoma, tal como ocorre na prática de profissionais do Direito e da Medicina como profissionais liberais, por exemplo. A ação do assistente social está condicionada às organizações, por isso é fundamental conhecer a realidade institucional, os limites para a intervenção e a correlação de forças dos atores situados nesse contexto (Faleiros, 1985).

serviços médicos de reabilitação profissional, na coordenação dos recursos da previdência social com os da comunidade e conseqüentemente reta utilização destes. Essa atuação exige conhecimentos sólidos nos campos especializados do trabalho, médico, reabilitação profissional e família (Mancini, 1961:137)".

Entendendo as organizações e os serviços como meios de realização e observância dos valores sociais, podemos perceber a contradição da ação profissional do assistente social, pois este é cobrado a atender às demandas institucionais e, concomitantemente, aos pleitos dos usuários, atuando como intermediador entre as demandas institucionais e dos grupos de usuários. Isso implica um agir com posicionamento definido em função das demandas de um lado e de outro, em conformidade com a profissão ou com a organização.

O substrato comum da ação profissional do assistente social está no fato de ser uma especialização que desenvolve políticas sociais relacionadas a diversos campos de ação social com vistas ao atendimento das necessidades sociais dos usuários dos serviços.

Admitimos assim que o Serviço Social é não apenas profissão, mas também área do conhecimento científico, porquanto realiza investigações sobre objetos reais de certa realidade e procura reproduzi-las em um plano ideal. Ademais se caracteriza como conjunto de atividades, dentro das quais se encontra a científica, e que envolve tanto o nível teórico-científico, como técnico-instrumental e prático-interventivo, além do reconhecimento legal (Montaño, 1998).

Portanto, não há um Serviço Social único com princípios universais que norteiam sua ação. Esta diversidade é produto da visão de mundo e da intencionalidade de ação, sendo que o determinante desses elementos é a posição axiológica, gnosiológica e teleológica, ou seja, a visão teórico-metodológica, a perspectiva ético-política e a intervenção técnico-operativa que fundamenta a execução e a direção da prática profissional. Mais ainda, a especificidade que particulariza o conhecimento produzido pelo Serviço Social decorre da inserção de seus profissionais em práticas concretas, pois o assistente social investiga questões semelhantes à de outros cientistas sociais, porém o que o diferencia é o fato de ter como foco, a intervenção profissional sobre essa realidade.

Adota-se aqui essa perspectiva a fim de trazer as distintas abordagens da ação profissional do assistente social para a construção e análise dos tipos profissionais.

4.2. Tipologia da Ação Profissional do Assistente Social

Neste momento da discussão nos propomos a construir instrumentos analíticos acerca da ação profissional do assistente social de forma a permitir o embasamento teórico para a análise do objeto empírico deste estudo. Sendo assim, a proposta que se segue pretende enfatizar por meio de modelos explicativos ideais traços característicos da intervenção profissional na história do Serviço Social no Brasil, tendo como parâmetro os axiomas

fundantes adotados por cada ação profissional. Nosso propósito não é definir uma cronologia de acontecimentos marcantes que evolutivamente culminaram em um tipo de prática profissional. A intenção é a de agrupar traços semelhantes da ação profissional configurando uma tipologia que nos será útil como recurso heurístico para a interpretação da realidade, como na discussão realizada por Abreu (2002) sobre os perfis pedagógicos do assistente social⁷⁹. Adotamos o entendimento de Borba (1983) para a caracterização da ação profissional do assistente social: “O Serviço Social como profissão (...) estabelece os seus marcos teóricos e metodológicos, fundamentando-os em conhecimento, em ação e valores” (Borba, 1983:16).

Os caracteres que compõem essa tipologia foram definidos tendo como referência os documentos legais e normativos e registros da trajetória da profissão que tem respaldado a ação profissional, tais como: Leis de regulamentação da profissão, Códigos de Ética Profissional, Diretrizes Curriculares, Anais de Congressos e Encontros da categoria profissional. A literatura disponível sobre a história do Serviço Social, sobre a prática e a formação profissional, sobre o referencial teórico, além de publicações especiais em periódicos, subsidiaram a construção dessas ferramentas teóricas.

Buscamos, por isso, *a priori* enumerar os aspectos constituintes dessa ação profissional que, por sua vez, vão conformar os tipos. Admitimos que a ação profissional seja racional, porquanto utiliza os meios mais adequados para alcançar a meta proposta, independente da origem da motivação dessa ação. Em sendo assim, o primeiro elemento que será destacado para compor o tipo de ação profissional é a orientação, a motivação, os pressupostos axiológicos da prática profissional, de ordem política, religiosa ou técnica, ou seja, os porquês, as premissas que estabelecem os objetivos da ação profissional. Segundo Freire (1983: 39) “partindo do conceito weberiano de valor, os postulados e princípios operacionais apresentados representam, para o Serviço Social, a causalidade intrínseca, determinado a significância de sua intervenção. Essa significância é bastante profunda, a ponto de resistir a pressões contextuais no tempo e espaço”.

Sendo assim, nos propomos também a apresentar e debater os propósitos, os objetivos e as finalidades de cada tipo de ação profissional, em outras palavras, discutir a teleologia da prática do assistente social, elemento esse sempre marcante na construção histórica do Serviço Social.

⁷⁹ Abreu traça perfis pedagógicos com base na constituição do Serviço Social no Brasil, considerando a relação profissional a partir de estratégias educativas denominadas como pedagogias da ajuda, da participação e da perspectiva de construção de uma pedagogia emancipatória. Segundo Abreu (2002:38) “tais perfis não expressam modelos ou recortes acabados que se sucedem na história da profissão, mas indicam tendências em construção/reconstrução permanente, revelando os vínculos profissionais com processos contraditórios de organização da cultura”.

Ressaltamos também a explicitação das perspectivas adotadas para a compreensão da realidade e do objeto da ação profissional, ou seja, os aspectos gnosiológicos, o conhecimento científico produzido pela profissão. A dimensão científica é abordada sob o enfoque da direção da formação profissional e da produção de conhecimento. Os marcos teórico-metodológicos são percebidos dentro do conjunto de características que definem essa ação profissional associados à orientação política e valorativa.

A ação profissional em si é analisada a partir da forma de apropriação do instrumental técnico-operativo, dos principais meios utilizados para a intervenção profissional, situados no contexto das atividades executadas pelos profissionais. Acrescenta-se a análise da relação entre assistente social e usuário presente em cada tipo de ação profissional. Os campos de atuação e as exigências institucionais para a participação nos programas, projetos e serviços, além do nível de atuação (elaboração, planejamento, gestão, execução, monitoramento e avaliação) são também considerados componentes desse tipo de agir.

Entendemos que essa classificação ou tipologia ideal é apenas uma forma possível de recortar teoricamente a realidade, dentre inúmeras outras maneiras de compor uma tipologia da ação profissional do assistente social, que varia conforme a opção teórico-metodológica adotada e pelo componente que será enfatizado na estruturação dos modelos. Quer se dizer com isso que a tipologia apresentada não é terminativa, mas adequada às pretensões deste estudo.

Ademais, esses modelos explicativos não têm por finalidade enquadrar os profissionais em determinado tipo, pois o objetivo é analisar os tipos de ação profissional e a orientação dada a essas. Admitimos que possam coexistir múltiplas ações profissionais com orientações diferenciadas, não só em função da sua direção social e política, mas também pelo contexto, pelos atores entre outros aspectos que configuram a intervenção profissional. Portanto, em síntese, podemos afirmar que o objetivo dessa tipologia é construir os modelos de ação profissional para compará-los com as características da intervenção do assistente social na administração pública federal.

Considerando essas diretrizes começamos por descrever e analisar o tipo de ação profissional que está orientado por valores tradicionais, de cunho religioso. Em seguida, discutimos e refletimos acerca da ação profissional orientada pela razão instrumental, pelo primado da técnica e da eficiência dos objetivos instituídos pela organização burocrática. Por fim, apresentamos e discutimos a ação profissional com uma orientação ético-política, caracterizada por explicitar a direção política empreendida para a profissão para o

atendimento das necessidades sociais em favor dos interesses dos trabalhadores e dos grupos sociais historicamente explorados.

4.2.1. Ação Profissional orientada por valores tradicionais

A ação profissional orientada por valores tradicionais, no caso do Serviço Social pela moralidade da religião cristã, particulariza uma expressão e faceta do trabalho do assistente social, na medida em que releva a presença dos princípios e da doutrina cristã na composição do perfil do profissional, da formação profissional, do manuseio das técnicas, dos tipos de atividades propostas, do alcance da relação com o usuário, em suma, do objetivo dessa ação. Prevalecem nesse tipo de ação profissional os princípios da universalidade dos valores humanísticos e do respeito à dignidade da pessoa humana (CBCISS, 1986).

O objeto desse tipo de intervenção profissional é o indivíduo e os seus problemas de ordem moral e social. O peso da ação recai sobre o indivíduo atendido ou acompanhado, pode-se dizer que o foco é o atendimento das contingências sociais (Paganini, 2001; Pereira, 2000). A relação que se estabelece com o usuário o concebe como um “abjeto”, cuja necessidade de ordem simbólica ou material deve ser suprida, de acordo com os anseios e princípios orientadores do profissional. Surge daí, toda a idéia gestada historicamente de que o usuário do serviço social é o paciente, cliente, subalterno, carente, enfim o necessitado que precisa ser ajudado pelo outro e logo, também, é dependente deste outro.

O referencial teórico, que respalda a ação profissional motivada por valores morais e religiosos, está fundamentado, apesar de em muitos casos não estar explicitado, na teoria funcionalista, especialmente no conceito cunhado por Durkheim (1999), de anomia, cujo significado literal, é a ausência de normas⁸⁰. Durkheim aprofunda essa discussão recorrendo a dados empíricos, estatísticas oficiais, para atribuir como uma das causas do suicídio na Europa do século XIX, a anomia, manifesta, por separações conjugais, conflitos intra-familiares, migração, desemprego, ou seja, todas as situações em que falta ordem, crenças e

⁸⁰ Segundo Aguiar (1985), no Brasil, a filosofia neotomista cristã aliou-se com a perspectiva funcional-positivista encabeçada por Mary Richmond. No Brasil, a profissão do Serviço Social surgiu na década de trinta, com a instalação das primeiras escolas de Serviço Social, cuja base doutrinária era direcionada à ajuda. Seguiu o modelo americano com forte influência da igreja católica. A Escola de Serviço Social de São Paulo nasceu do Centro de Estudos e Ação Social – CEAS. O Centro surge de um grupo de mulheres preocupadas com a questão social e que participaram ativamente no Curso de Formação Social organizado à época pela Igreja Católica, sendo a finalidade básica do CEAS “o estudo e a difusão da doutrina social da Igreja e a ação social dentro da mesma diretriz” (Aguiar, 1995: 29).

valores ao indivíduo, que assume, sob esta concepção, um lugar nulo e “doente” no espaço societário⁸¹.

A questão social é interpretada como problema social, relacionando-se “às perturbações que agitam o corpo social, isto é, aos diversos problemas concretos suscitados pela evolução e os desequilíbrios da vida social” (Van Gestes apud Aguiar, 1995: 17). Sob esta perspectiva a ação no sistema social tem como função maior a integração social. O funcionamento social com base nos mecanismos de ação que interagem nos elementos da adaptação, integração e manutenção dos padrões culturais, traduz os elementos fundamentais desse tipo de ação. Os indivíduos ao se afastarem das funções e expectativas de papéis que tem a desempenhar criam problemas para o funcionamento social, nos termos de Durkheim, da solidariedade social, uma vez que estão situados em uma estrutura interdependente dos órgãos solidários. Nesses problemas está a questão da patologia social, objeto das ações dos assistentes sociais (Souza, M.L. 1988).

A ação do assistente social insere-se justamente nesse aspecto com o intuito de inculcar normas nesse indivíduo anômico de maneira a habilitá-lo a superar essa condição de carência. Importa frisar que se entende que as causas dessa carência estão relacionadas à incapacidade, à ausência de referências e normas, e ao desinteresse do indivíduo em superar a condição em que se encontra.

A religião cumpre papel essencial dentro deste enfoque, cultivando ritos e hábitos que contribuem para a sensação de pertencimento a um grupo social, além disso, apresenta uma motivação maior para a sobrevivência, de uma fonte extra-mundada, das divindades. Segundo, o próprio Durheim (2000:459), “o fiel que se pôs em contato com seu deus não é apenas um homem que percebe verdades novas que o descrente ignora, é um homem que pode mais”⁸², porquanto não tem somente si, mas toda a crença e o grupo em seu favor.

⁸¹ Durkheim realiza um estudo das falhas da solidariedade social presentes nos momentos em que ocorrem as disfunções na relação dos órgãos, ou seja, há anomia. Durkheim define assim a anomia como a desagregação de partes distintas que não cooperam entre si. (Durkheim,1999). Este autor argumenta que não há anomia quando prevalece a solidariedade e a coesão social, impedindo que os indivíduos fiquem carentes de normas e referências. Afirma ainda que a anomia decorre de mudanças sociais bruscas e ou não acompanhadas pelas mudanças das normas pelos indivíduos, em suma, por um desequilíbrio da ordem social. Vide a ilustração de Durkheim apresentada na obra “Divisão do Trabalho Social” que mostra a dificuldade do operariado para se adaptar as mudanças tecnológicas, levando a alteração de suas atividades. Outro exemplo de anomia que podemos resgatar na sociedade brasileira remete a trajetória da população rural que em menos de meio século se tornou urbana. Grosso modo, os camponeses se tornaram operários (quando não ficaram desempregados e partiram para o mercado informal), provocando um processo de urbanização acelerada e a favelização.

⁸² O estudo desenvolvido por Durkheim no livro “As formas elementares da vida religiosa” baseado em análises empíricas das religiões e dos ritos totêmicos e animistas versa sobre a função social da religião e destaca entre outros achados que a religião, em última instância, ajuda os indivíduos a viver. “Ele sente em si mais força, seja para suportar as dificuldades da existência, seja para vencê-las” (Durkheim, 2000:459).

Como postulados acolhidos da filosofia neotomista, o Serviço Social expressou esses pontos no Documento de Araxá (CBCISS, 1986), assinalando aspectos universais e essenciais do ser humano, que se colocam num nível tal de abstração e idealização que chegam a não atender para o caráter histórico e temporal dos valores humanos, mas que devem ser resguardados na sua ação:

- a) o homem como um ser composto de matéria e espírito;
- b) o corpo e a alma constituindo uma unidade substancial;
- c) o homem dotado de razão. Sua racionalidade é que nos mostra sua perfectibilidade e, conseqüentemente, sua dignidade. Esta sua capacidade o coloca no centro da criação.
- d) A tarefa do homem é lutar contra todos os desajustamentos que impeçam a ordem querida por Deus (Aguiar, 1995: 128).

Nesse sentido, a introjeção de normas de ordem moral e religiosa torna-se a missão implícita na ação profissional e a justificativa para motivar os profissionais. Emerge assim, a denominada “vocação para servir” que é um dos fatores catalisadores e propulsores da prática profissional.

A sociedade é concebida, a partir da analogia com o corpo humano, como um organismo social que pode apresentar patologias sociais, que devem ser corrigidas. A ação profissional do assistente social fundada nos métodos de casos, grupos e comunidades parte de um pressuposto, de certo modo comum, de que a realidade social deve ser percebida como um conjunto de órgãos em que a vida entre dos indivíduos se expressa, manifestando necessidades e objetivos a realizar.

O Serviço Social carrega em seu bojo a perspectiva humanista tendo dois componentes que delimitam o enfoque central da ação, a saber: “as inter-relações dos atores sociais com o meio social e o desenvolvimento e fortalecimento dos indivíduos, para intervir nas situações do meio” (Barros, 1983: 30). A tendência, então, da ação profissional é afirmar a ação educativa realizada por meio da aprendizagem e do disciplinamento que passa para os usuários em nome de valores humanistas e da cristianização dos homens.

Admite-se que o Serviço Social seja uma profissão e por ter métodos e técnicas distingue-se da caridade, mas o entendimento que vigora é que a profissão é o resultado da evolução das formas primitivas de ajuda (Balbina, 1985). A causa para o surgimento do Serviço Social é endógena e, portanto, desconsidera-se os aspectos históricos, culturais e políticos intervenientes no processo que deu origem ao Serviço Social (Montaño, 1998). A fronteira que separa a ação profissional da ação caritativa é tênue e em muitos casos desconsiderada pelos usuários e pelos outros profissionais que atuam em conjunto com o assistente social. Caridade, ajuda e ação profissional se diluem e contribuem para uma visão

turva sobre o que é e o que faz o assistente social. Importa para o profissional a missão que dá suporte moral para a ação, sendo assim, as técnicas, o referencial teórico e o contexto histórico são subsumidos pela orientação axiológica desse agir. De acordo com Simões (2005:29) os traços da “religiosidade, a ausência da instituição de um *expertise* e as relações pouco claras entre trabalho voluntário e profissional” estão na sede da construção histórica do Serviço Social.

A necessidade de “conhecer bem” aproxima esse tipo de ação profissional dos procedimentos de caráter científico, para a sistematização da prática profissional e no sentido de dar legitimidade a intervenção profissional. Recorre-se assim à noção médica de estudo, diagnóstico e tratamento (Richmond apud Borba, 1983). A utilização dos procedimentos científicos, entretanto, deve subordinar-se sempre à orientação filosófica do Serviço Social, que é à doutrina social da Igreja. Além disso, não se busca gerar conhecimento como fim em si mesmo, pois este deve servir à ação, orientada pelos princípios cristãos.

Os relatos apresentados no 2º Congresso Brasileiro de Serviço Social endossam o referido modelo de ação profissional:

“A problemática da questão social e as soluções da ‘Rerum Novarum’, prendem-se, embora, com vínculos remotos, ao que hoje se chama ‘Serviço Social’, instituição inspirada pelo dever da solidariedade humana, e que germinava em fecundas possibilidades, nas grandes linhas da Encíclica e nas perspectivas luminosas do olhar de gênio de seu eminente autor” (CBCISS, 1961:32).

“O conceito de autoridade, vinda de Deus e não oriunda de pessoas ou classes liberta o homem do seu próximo, vinculando-se diretamente a Deus. O Estado passa a ser o servidor que deve respeitar quem é a razão de sua existência; ao mesmo tempo, como a autoridade vem de Deus mesmo por intermédio da coletividade, fica o poder estatal indene dos assaltos, vindo de seus súditos e conserva toda sua pujança e valor” (Sales, 1961: 51).

Os referenciais da formação profissional e acadêmica⁸³ apontam para o aprendizado via pensamento social da Igreja, ensinamentos esses baseados na filosofia neotomista, nas Encíclicas Papais, associados ao método de estudo de caso criado por Richmond. As aulas são ministradas com um enfoque misto de ciência e religião, método e caridade, mas que afirmam um tipo de identidade profissional. O que importa é a formação doutrinária e moral. Segundo Aguiar, em 1949, na Sessão Internacional da União Católica Internacional de Serviço Social - UCISS, o Serviço Social foi definido como “uma forma de ação social que, por métodos e técnicas apropriadas e baseadas em dados científicos, quer contribuir para a

⁸³ Ilustrativo deste referencial encontramos no Decreto nº 630, de 26 de fevereiro de 1962, dentre outros decretos publicados nesta época, concedeu autorização para o funcionamento do curso denominado então de Assistência Social, conduzido pela Faculdade de Serviço Social de Brasília, mantido pela Sociedade Feminina de Instrução e Caridade que difundiu a profissão em outros estados como Sergipe e Paraíba.

instauração ou manutenção da ordem social cristã favorecendo a criação ou o bom funcionamento dos quadros sociais necessários ou úteis ao homem” (Aguiar, 1995:32). E ainda, conforme depoimentos de Helena Junqueira e Nadir Kfoury, profissionais que defendiam esse tipo de ação profissional:

“A referência era efetivamente o Evangelho (...) o parâmetro, para mim, é o Evangelho; realmente, a minha ação se pauta nestas palavras, eu tenho sede de justiça. Minha vida, francamente, eu procurei que fosse um testemunho disto” (Vv.Aa, 1983:14/27).

“A forma de apreender, a captação era via pensamento da Igreja. Sim, a captação era baseada nos valores cristãos. Tínhamos uma concepção de mundo baseada na vida cristã. Era desse ponto de vista que estudávamos a doutrina social da Igreja” (Vv.Aa, 1983:19).

Segundo Aguiar (1995) são aspectos constituintes da formação profissional do assistente social: a formação científica, técnica, prática e pessoal. O modelo de ação profissional ora em análise ressalta a constituição da formação pessoal⁸⁴, pois “a escola deve se preocupar com o desabrochar da personalidade integral do aluno. Deve dar ao futuro assistente social uma formação moral sólida. Sem uma formação moral solidamente edificada sobre uma base de princípios cristãos, a atividade de assistente será falha, porque lhe faltarão os elementos que garantem uma ação educativa, que é visada pelo Serviço Social” (Aguiar, 1995: 33).

Borba (1983) com base em Richmond assinala as características que o assistente social deve ter, priorizando as qualidades naturais do perfil do profissional, relegando a formação teórico-metodológica a um plano secundário, haja vista o tipo de ação realizada pelo assistente social:

“Visualizando que o Serviço Social se ocupa da personalidade em suas relações sociais, Richmond traça um perfil da personalidade do assistente social, englobando qualidades inatas e ou adquiridas, a saber: afeto, bondade, desprendimento, confiabilidade, espírito científico, cautela, calma ou serenidade, discernimento, competência, simpatia e paciência, além da compreensão do indivíduo e do meio social (...) Esta compreensão exige ainda habilidade pessoal do assistente social que pretende realizar uma melhor adaptação do indivíduo ao ambiente. Tal habilidade é tida como dom natural. O assistente social desenvolve os dons naturais, mediante uma formação e uma experiência especializada, aliada às aptidões inatas. Ressalta o amor fraterno, solidário, o afeto e a bondade, vogais neste perfil” (Borba, 1983: 33).

⁸⁴ A ênfase nesse ponto da formação profissional está tão presente na trajetória do Serviço Social que a Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social - ABESS, nascida sob a orientação católica, exercendo um papel extremamente relevante no ensino das Escolas de Serviço Social, promoveu em 1960, na sua X Convenção, a discussão sobre a “Formação da Personalidade do Assistente Social em todos os aspectos”, tendo analisado os aspectos da formação psicológica, moral e espiritual (Aguiar, 1995).

Os problemas sociais, objeto de intervenção do assistente social, são investigados, mas não há produção e reflexão teórica sobre essas questões, porquanto interessa a esse tipo de ação a ressocialização dos indivíduos, realizada por meio da inserção de normas e maneiras de dotá-lo de capacidade para lidar com a situação de escassez. A metodologia de ação é um detalhe ante a necessidade de transmitir os valores e o *ethos* tradicional religioso na formação do assistente social para reverberar na intervenção social por este executada.

Na fala do Diretor da primeira escola de Serviço Social do Rio Grande do Sul está presente o componente missionário dessa ação profissional. “Não era por dinheiro, ou por futuro garantido que esta procura se expressava, mas sim para servir, profissão nobre, na qual as pessoas se realizavam fazendo o bem aos outros, resolviam-se os problemas sociais dos indivíduos, grupos e comunidades” (Bulla e Gazzola, 1983: 92).

A formação pessoal, da personalidade e da moral do profissional é mais determinante que a sua formação teórico-metodológica e técnico-operativa, sendo assim importa ter profissionais despertos para a missão de levar os valores da ajuda ao próximo adiante, é a sina do apostolado social, pois o assistente social deve ter em mente que a sua função primordial é fazer da sua missão sua própria razão de ser, como profissional. Depoimentos de alguns profissionais revelam a entrega do assistente social que renega o aspecto profissional em prol da vocação de servir⁸⁵:

“... na totalidade das escolas de Serviço Social encontravam-se pessoas que buscavam uma profissão, porque necessitavam trabalhar, e encontraram no Serviço Social essa oportunidade de uma profissão onde poderiam realizar-se, desempenhando sua vocação social, de trabalho social. A tal ponto que uma dessas pessoas foi tão coerente com esse ponto de vista, que quando convidada a exercer um cargo público, nunca utilizou o dinheiro que ganhou! E fazia doação” (Kfourri, 1983:17).

“No Serviço Social, a idéia chave era a de apostolado o de “fazer o bem, bem feito”. Prevalecia a idéia de serviço. O que se pensava era isto: vou fazer um curso que vai me ajudar a fazer mais cientificamente o apostolado. O apostolado, por seu lado, não constitui preocupação com a salvação da alma, mas uma preocupação de servir o homem. Essa era a idéia, a ideologia” (Bulla e Gazzola, 1983: 93).

⁸⁵ “Pesquisa realizada em 1967 junto a estudantes de todas as Escolas de Serviço Social no Brasil, patrocinada pela ABESS, então Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social, revela que os principais motivos que levam à procura do curso de Serviço Social. São eles “vontade de ser útil”, “querer ajudar os outros” e “contribuir para o desenvolvimento do país”- 32,7%, “achou-se que tinha vocação”, “meio de se realizar” – 25,3%, “arranjar melhor emprego – 11,6%, “exclusão de outras profissões – 10,4%, “ampliar conhecimentos – 5,2%, gosto da profissão, - 10,4%; “ampliar conhecimentos” – 5,2% “gosto da profissão”, “de lidar com pessoas”- 4,0%, influência de outra assistente social -, 1,1% “teste de orientação vocacional”- 0,4%, e outros – 9,3%” (Yazbeck, 1984: 68). Ademais, o estudo desenvolvido por Simões (2005), revela a partir de uma análise comparativa dos alunos recém ingressos no cursos de graduação de Serviço Social, Pedagogia, Ciências Contábeis, Ciências Sociais e Administração, que os estudantes do Serviço Social são aqueles que trazem os aspectos religiosos de forma mais incisiva para a profissão, desde a escolha do curso até questões relativas aos valores que guiam a profissão, em especial, a ajuda social e a solidariedade.

Ao Serviço Social cabe assim apresentar um norte para a vida das pessoas, o sentido da vida, e um *modus vivendi* específico, para os trabalhadores e suas famílias. Deriva disso, em grande medida, a atuação do assistente social como visitador social na perspectiva de instruir a população quanto a hábitos e condutas de higiene, por exemplo, para adequar-se ao desempenho dos papéis sociais institucionalmente delegados. Jeannine Verdès-Leroux em “Trabalhador Social: Prática, Hábitos, Ethos e Formas de Intervenção”⁸⁶ retrata a ação profissional dirigida à “formatação” do comportamento dos indivíduos.

O mais evidente é a preocupação em formar o profissional para intervir, sem aprofundar o estudo da realidade social e do próprio referencial teórico adotado. Prima-se pela formação pragmaticista, na qual prevalece a formação do profissional que executa as ações sociais em detrimento do intelectual, do cientista e do planejador. O assistente social se propõe a fazer o bem genericamente, sem uma necessidade específica, age com uma função complementar aos outros profissionais da assistência médica, do ensino e da segurança, por exemplo.

A inserção desse tipo de ação profissional se dá predominantemente em obras sociais, em organizações privadas sem fins lucrativos, como Santas Casa, OnGs que trabalham com crianças em situação de risco, ou mesmo nas organizações públicas, quando os usuários e gestores buscam um trabalho com feições de favor e ajuda social. Destarte, a ação profissional mais recorrente no plano da execução das ações, nos atendimentos sociais, do que na área de pesquisa, planejamento e administração de políticas, programas, projetos e serviços sociais.

Ainda na formação profissional observa-se que dentre as condições para a matrícula no curso do Serviço Social, enumeradas na Lei nº 1.889/1953, estava a comprovação da idade mínima de 18 anos, o certificado de conclusão do ensino médio, atestado de sanidade física e mental e atestado de idoneidade moral. Assim, apesar de revestida de uma racionalidade legal a ação profissional do assistente social carregou consigo a necessidade de ter um perfil moralmente aceitável para o exercício profissional, isso implica desde já um viés transmitido pela categoria profissional que, torna-se um corpo homogêneo interligado pela idoneidade moral e pelo gênero, pois na própria legislação está indicado qual o gênero do profissional como podemos ver no art.12:

Art. 12. *As Assistentes Sociais* [grifo meu], portadoras de diplomas expedidos por escolas oficiais ou oficializadas, já extintas, são assegurados os direitos e vantagens

⁸⁶ O livro traça a trajetória do Serviço Social (lá denominado de trabalho social) na França, destacando a função de controle desempenhada pelo assistente social na sua ação profissional, marcando-se em certas situações pela “violência simbólica”.

previstos nesta lei, desde que tenham defendido tese e contem mais de cinco anos de exercício da profissão (Brasil, 1953).

No tipo de ação profissional orientada por valores tradicionais, há maior predominância de profissionais do sexo feminino⁸⁷, vinculadas às organizações religiosas, isso decorre também do fato de que as primeiras oportunidades dadas à mulher brasileira, para a escolha de outra profissão que não o ensino do primeiro grau, tenha sido o Serviço Social e a Enfermagem, marcando essas profissões como típicas do sexo feminino (Aguiar, 1985 e Lima, B. 1987, Ferreira, 1983)⁸⁸. Segundo Bueno (2005: 64): “existe a conotação de que cabe às mulheres dedicarem-se ao apostolado social e proteção aos fracos e desvalidos (...) podemos entender que a profissão também incorpora os estereótipos criados em torno da mulher e do seu papel na sociedade”. Conforme Torres (2002) o papel construído socialmente para a mulher brasileira é caracterizado pela bondade, docilidade, subserviência, enfim aquelas tarefas ligadas à organização da casa e da família. A atividade pública não é exercida pela mulher a não ser que seja uma tarefa de cunho privado, familiar, de ajuda, solidariedade ou favor.

O Código de Ética do Assistente Social é interpretado, sob essa perspectiva como um dogma, como pauta para a sua ação (Kisnerman apud Correia, 1992). Em sendo assim, o entendimento é de que o Serviço Social é uma profissão ética, baseada em um sistema de valores espirituais e em princípios relativos ao reconhecimento da dignidade do ser humano, mas sempre temente a Deus (ABAS, 2001).

“III – A importância da Deontologia do Serviço Social provém do fato de que o Serviço Social não trata apenas de fator material, não se limita à remoção de um mal físico, ou uma transação comercial ou monetária: trata com pessoas humanas desajustadas ou empenhadas no desenvolvimento da própria personalidade”(ABAS, 2001: 105).

Sendo assim, o perfil profissional requerido para desenvolver esse tipo de ação profissional caracteriza-se também por ter um compromisso ético-moral religioso, expresso nos deveres fundamentais, para com o chamado beneficiário do Serviço Social, para com os

⁸⁷ Estudo desenvolvido sobre o perfil dos assistentes sociais no Brasil pela Universidade Federal de Alagoas, pelo Conselho Federal do Serviço Social e pelos Conselhos Regionais do Serviço Social, demonstrou que, em 2004, 97% dos assistentes sociais eram do sexo feminino (CFESS, 2005). Conforme Aguiar (1995:30) “No início, o Serviço Social era destinado só para mulheres. Depois surgem escolas masculinas, no período noturno. Só com o tempo é que teremos escola para rapazes e moças”.

⁸⁸ Segundo Odila Cintra Ferreira uma das assistentes sociais pioneiras “... formamos também os Centros de Formação Social para moças operárias, nos diversos bairros da cidade; aquelas que estavam mais interessadas, por exemplo. (...) Procuramos congregar as moças, dos diversos bairros, operárias e, uma vez por semana, nós íamos lá, dar cursos, reuni-las. Nos primeiros anos começávamos por interessá-las, ensinando tricô, bordados e coisas assim, e nas conversas e nos círculos a gente tratava de assuntos sociais” (Ferreira, 1983:421).

colegas e para com a organização onde trabalho, do Código de Ética do Assistente Social de 1947:

“É dever do Assistente Social:

1 – Cumprir os compromissos assumidos, respeitando a lei de Deus, os direitos naturais do homem, inspirando-se, sempre, em todos seus atos profissionais, no bem comum e nos dispositivos da lei, tendo em mente o juramento prestado diante do testemunho de Deus.(...)

(...) 5 – Manter uma atitude honesta, correta, procurando aperfeiçoar sua personalidade e dignificar sua profissão.

(...) 7 – Manter situação ou atitude habitual de acordo com as leis e bons costumes da comunidade.

(...) 1 – Respeitar no beneficiário do Serviço Social a dignidade da pessoa humana, inspirando-se na caridade cristã.

(...) 2 – Tratar os superiores com respeito, o que não implica restrição de sua independência quanto às suas atribuições em matéria específica de Serviço Social”(ABAS, 2001: 105-106).

O assistente social deve ater-se assim à preservação da dignidade profissional, na perspectiva do compromisso moral e de uma conduta cotidiana ilibada, evocando como característica para o desempenho da função profissional uma postura constante de vigilância ao seu comportamento, na perspectiva do apostolado, de abster-se das coisas mundanas, como apresentado no Código de Ética do Assistente Social de 1965 (CFAS, 2001: 115):

“Art. 36º - Além do respeito às disposições legais, a responsabilidade moral deve ser o alicerce em que se assentará o trabalho do assistente social, pois na consciência reta estará a maior garantia do respeito e exercício dos direitos individuais e sociais.

Art. 37º- Todo assistente social, mesmo fora do exercício de sua profissão, deverá abster-se de qualquer ação que possa desaboná-lo, procurando firmar sua conduta pessoal por elevado padrão ético, contribuindo para o bom conceito da profissão”(CFAS, 2001: 115).

A produção de conhecimento privilegia o estudo da situação social problema em si e por si, focalizando o que está gerando internamente esses problemas, especialmente as causas psicológicas e as derivadas das relações interpessoais. Procura-se como área do conhecimento aperfeiçoar as técnicas para compor um tipo de prática coadunada com os princípios religiosos. Em razão disso, as teorias da Psicologia dão base para a maior parte dos estudos de caso e as abordagens de família. A linha que separa os limites da ação profissional do assistente social que tem como referência o aporte da Psicologia não fica bem traçada, conseqüentemente tornando a ação profissional do assistente social subsidiária à do psicólogo também⁸⁹.

⁸⁹ Historicamente para o Serviço Social a busca sempre foi por um objeto específico, com o intuito de dissociar-se das outras disciplinas profissionais.

O interesse teórico-metodológico é restrito à prática profissional, pouco preocupado com a sistematização, por exemplo, com o perfil do usuário do Serviço Social, com as necessidades sociais dos usuários, com os aspectos motivadores dessa demanda, entre outros elementos que a teoria do Serviço Social não se detém para a realização desse tipo de ação profissional. Ademais, o estudo do contexto histórico, da realidade econômica e política, dos atores sociais envolvidos nessa dinâmica, a relação entre Estado e Sociedade, Política Social, Movimentos Sociais, ou seja, os aspectos macro-sociais que interagem e também determinam essa prática profissional, não são apropriados pela teoria que sustenta a ação profissional motivada por valores tradicionais de cunho religioso.

O assistente social é entendido como um profissional eminentemente prático, um executor, por isso a teoria se restringe a ser um guia de como fazer na prática. A ação profissional se materializa a partir do trinômio estudo-diagnóstico-tratamento. A intervenção é pontual, focalizada nos casos individuais e centrada na problemática fenomênica. As relações que se estabelecem com o caso privilegiam o contexto doméstico, ou seja, o microcosmo social⁹⁰.

Os usuários típicos dos serviços prestados pelos assistentes sociais guiados por esses referenciais são percebidos como indivíduos cujos problemas são de carência assistencial, de ajustamento, de aprendizagem e de disciplina. Acredita-se que a população trabalhada é “ignorante”, pois padece de hábitos socialmente impostos em termos de saúde, alimentação, higiene, cuidado com os filhos e afetividade.

Mary Richmond⁹¹, considerada por alguns autores como a fundadora do Serviço Social e como formuladora da primeira teoria do Serviço Social, direciona a profissão para os problemas de ajustamento do homem ao meio. Segundo Borba (1983:21) “...revendo suas obras, pode-se verificar que a autora não criou apenas marcos teóricos e ou metodológicos do Serviço Social, mas também enunciou uma axiologia para o Serviço Social”. Cabe ao Serviço Social então se dedicar ao estudo das relações sociais do indivíduo e sua adaptação ao ambiente social. A ação profissional dirige-se para a reforma social e para a assistência aos indivíduos e famílias com problemas. Conforme Souza, M.L. (1988), Richmond está

⁹⁰ De acordo com Souza, M.L. (1988: 71), “a ação do assistente social sem uma leitura da realidade, nada mais é que um conjunto de operações sistemáticas que tem fim em si mesmo, tendo como pressuposto que a realidade é estável, acabada e insuperável”.

⁹¹ “Mary Richmond legou para a profissão publicações importantes; entre elas destaca-se ‘Diagnóstico Social’ (1917), onde apresenta uma metodologia de estudo, diagnóstico e tratamento para o atendimento de casos, através de uma sistematização de procedimentos, como resultado de uma pesquisa feita por ela em 57 instituições sociais, por meio do estudo de 2.800 casos” (Oliveira, 1982: 101).

preocupada em identificar o Serviço Social através do tratamento dos problemas de personalidade referentes ao indivíduo. Os problemas sociais são vistos sob a ótica das condições individuais, com especial ênfase no psicológico. Como o problema está no usuário, este é o responsável único por todas as suas ações no sentido de solucioná-lo. Segundo Richmond (apud Borba, 1983: 25):

“Em qualquer conversa com o nosso cliente, interessa-nos conhecer a sua pessoa no seu todo, devendo estar prontos a colher as mínimas indicações sobre a sua personalidade, colhendo-as no decorrer dos acontecimentos de sua vida e das relações sociais, averiguando o sentido dessa evolução e qual a influência que as pessoas e as instituições sociais exercem sobre ele”.

De acordo Borba (1983), Richmond na obra “Visita Amigável ao Pobre”, recorre ao princípio da solidariedade humana e da caridade individual que cada pessoa deve possuir, para ajudar e servir o outro, e “essa ajuda deve ser altruísta e desprovida de aspecto lucrativo” (Richmond apud Borba, 1983: 26).

Nessa abordagem considera-se a família como a unidade básica do social, o núcleo do contexto social, entendendo que é por intermédio dela que todos os problemas sociais se expressam, provocando desajustamentos, conflitos, desvios de personalidade e muitos outros problemas comportamentais. Consideram-se como problemas, os resultantes da incapacidade do indivíduo em enfrentar pressões internas e externas, e como objetivo da ação profissional o aumento dessas capacidades pelo seu fortalecimento, via adoção dos preceitos morais e religiosos. Caracteriza-se pelo uso da relação profissional, como elemento terapêutico, sendo que o Assistente Social dirige o processo e tem como responsabilidade a avaliação das capacidades e fraquezas do usuário, utilizando medidas de autodesenvolvimento ou apoio. O profissional deve demonstrar na relação que estabelece com os usuários um comportamento cordial, simpático e aceitar o usuário tal como ele se apresenta, de forma a criar o vínculo necessário para iniciar o processo de ajuda (Richmond apud Borba, 1983).

Por isso que o caráter científico que dá sustentação a essa ação profissional está submetido, no caso brasileiro, à orientação moral e religiosa. A idéia do apostolado social foi expressa em discurso proferido no I Congresso Brasileiro de Serviço Social, que aconteceu em 1947:

“Serviço Social é o serviço de restauração e salvação humana. Serviço Social é a atividade destinada a estabelecer, por processos científicos e técnicos, o bem-estar social da pessoa humana, individualmente ou em grupo e constitui recurso indispensável à solução cristã e verdadeira dos problemas sociais”(Souza, M.L.1988:63).

Reforça-se a necessidade de incrementar o adestramento sacerdotal dos assistentes sociais (Mancini, 1961). Destarte, em consonância com a caracterização desse tipo de ação profissional, Northern define o Serviço Social como (apud Faleiros, 1987: 55) “...conjunto de esforços feitos para adaptar o maior número de indivíduos à vida social ou adaptar as condições de vida social às necessidades individuais”, ou seja, o “Serviço Social tem como principal interesse o indivíduo em suas relações interpessoais para ajudar as pessoas a interagirem melhor umas com as outras”, para que “cada indivíduo possa viver de maneira que seja tanto pessoalmente satisfatória como socialmente desejável” (Northern apud Faleiros, 1987: 55).

O objeto da ação profissional é concebido como as necessidades sociais básicas e os problemas aparentes e imediatos que se manifestam, ou melhor, as situações de contingência social. O entendimento é que as causas e soluções para superar essa condição estão no indivíduo e não na organização societária e na forma de distribuição dos recursos. Para atender a esse objeto, o assistente social recorre a procedimentos técnicos assentados em um *ethos* religioso a fim de contribuir para o ajustamento social do indivíduo.

Em resumo, o objetivo da ação profissional pautada por valores tradicionais, de cunho religioso é garantir o provimento de recursos indispensáveis ao desenvolvimento e a melhoria das condições de vida do ser humano, pressupondo o atendimento aos valores instituídos socialmente e a moral religiosa cristã. O sentido e a finalidade da ação profissional estão relacionados ao cumprimento da missão de inculcamento dos valores tradicionais religiosos via programas e projetos de bem-estar social para o desempenho dos papéis sociais delegados ao usuário e para o restabelecimento da normalidade social. Portanto, podemos dizer, com base em Simões (2005), que esse tipo de ação profissional prioriza a ética da convicção baseada em valores morais e religiosos, ou seja, a lógica do privado em detrimento da ética da responsabilidade que é presidida por uma lógica do público.

4.2.2. Ação Profissional orientada pela racionalidade técnica e instrumental

A ação profissional do assistente social orientada pela racionalidade técnica e instrumental centra-se na necessidade de aprimorar as técnicas, habilidades e a formação em prol da eficiência no trabalho realizado. O objetivo é construir insumos teóricos e metodológicos que permitam uma intervenção cirurgicamente elaborada, gestada e executada. Os parâmetros da Administração Científica são recursos adotados para possibilitar o alcance das metas. Busca-se a Ciência, pois ela é vista como necessária para subsidiar e dar

credibilidade ao Serviço Social, que é difundido como uma Ciência Social Aplicada⁹² por utilizar o conhecimento da Psicologia, da Sociologia, da Antropologia, da Economia, da Ciência Política, para intervir na realidade social. O fato é que a ação profissional caracteriza-se por empreender um grande esforço no sentido da sua racionalização.

Infere-se desse tipo de ação profissional que o Serviço Social é concebido como uma tecnologia social⁹³ e não como uma ciência, porque estão centradas na sistematização da intervenção profissional as preocupações teóricas e as explicações sobre a realidade. Além disso, o Serviço Social é considerado como técnica social, porquanto influencia o comportamento humano e o meio, nos seus inter-relacionamentos⁹⁴. O “saber fazer bem” é a motivação desse tipo de prática profissional, vislumbra-se com isso definir uma identidade do agir do assistente social que busca legitimar-se institucionalmente por meio de estudos que evidenciam o espaço próprio e racionalmente construído do Serviço Social. De acordo com Yazbeck (1984: 48):

“Se era o caráter de missão de apostolado social e sua origem de classe que conferiram legitimidade à intervenção das pioneiras do Serviço Social, agora a legitimidade da profissão virá do mandato institucional confiado ao assistente social, direta ou indiretamente, pelo Estado”.

A ação racional instrumental do Serviço Social está representada pelos defensores do planejamento, da eficiência, da racionalidade, do diagnóstico, da previsão, da avaliação, concebendo a realidade enquadrada pelo plano de ação, despertando também nos usuários um comportamento racional.

As situações sociais problema são analisadas a partir da inserção do indivíduo no sistema social, ou seja, até que ponto ele se integra na organização social e em que medida pode se engajar para adequar o meio às suas necessidades. Admite-se que o funcionamento social e a integração social são as questões fundamentais a serem resolvidas pela ação profissional, todavia frente a esse problema, adota-se como valor fundamental para a ação, a eficiência e a eficácia dos seus meios de agir na consecução dos fins almejados. Em outros

⁹² Conforme classificação dos campos da ciência, constantes na tabela de áreas de conhecimento da CAPES, o Serviço Social é considerado como uma Ciência Social Aplicada.

⁹³ Segundo Ander-Egg (apud Mota, A. E. 1979:114) “o Serviço Social é uma forma de ação social superadora da assistência social, que organiza de maneira sistemática e mediante procedimentos técnicos mais elaborados a ajuda a indivíduos, grupos e comunidades com o objetivo de que possam satisfazer suas necessidades e resolver seus problemas de adaptação a um tipo de sociedade em mudança e realizar ações de tipo cooperativo, para melhorar as condições socioeconômicas e sociais”.

⁹⁴ Para Kisnerman, “o Serviço Social constitui uma ocupação profissional que, estudando as situações-problemas, traduz as necessidades sociais em ações concretas” (1980:123). Boris Lima associa “o conceito de ciência técnica ao de tecnologia social com o novo trabalho social” (Lima, 1986:41).

termos, é o primado da racionalidade instrumental. A especificidade da profissão é a especificidade do saber técnico para a execução de demandas organizacionais dadas à população e pela observância às exigências funcionais.

As formulações teóricas de diversas disciplinas são requisitadas em função de um “como fazer” que responda com eficácia as determinações da preservação da ordem social. A base de sustentação teórica enfatiza a análise da prática profissional no sentido de desvendar perspectivas possíveis de aperfeiçoamento da operacionalização das ações. Parte-se para investigação desde uma concepção de ciência positiva que assume, no estudo da sociedade, as mesmas regras válidas para o estudo da natureza, o que lhe garante um caráter neutro, acima de qualquer ponto de vista de classe, de preconceitos e de doutrinas políticas.

No enfoque funcional-positivista o Serviço Social é concebido como ajustamento e adaptação social, sendo o funcionamento social o objeto do Serviço Social, e sua restauração ou melhoria, o objetivo. Essa noção está calcada na clássica definição de Merton (apud Kfoury, 1979: 68) sobre função, qual seja: “...funções são aquelas conseqüências observadas que propiciam a adaptação ou o ajustamento de um dado sistema e disfunções são aquelas conseqüências observadas que diminuem a adaptação ou o ajustamento do sistema”.

A ação profissional pautada por esse referencial entende a relação entre assistente social e usuário como uma relação entre sujeito e objeto. O assistente social é o técnico detentor do saber especializado que intervém no problema social procurando solucioná-lo, e o cliente (denominação mais comum para esse tipo de ação profissional) é o objeto passivo da intervenção profissional, na medida em que ele não possui o saber técnico para solucionar o problema. Mesmo considerando-se que o papel do assistente social é motivador, e que compete ao usuário executar as ações para a superação da situação social problema instalada, o papel do assistente social é central, em função da posição institucional, do poder a ele delegado e do saber que detém. Aquele que procura ou é encaminhado para o assistente social é visto pelo profissional, sob esse enfoque, como cliente que é passivo na relação com esse profissional, porquanto é visto como apenas o demandante que carrega um estigma de estar em uma situação de vulnerabilidade e ser de alguma forma necessitado ou carente.

No acompanhamento social o assistente social identifica todos os problemas relacionados ao usuário no plano individual, assim, problemas de ordem mais geral passam a ser atribuídos ao despreparo pessoal do usuário. Já para os usuários, a prática do assistente social é avaliada de acordo com a capacidade de resolução dos problemas individuais apresentados. Além disso, o assistente social transmite informações (um saber) que é

engolido, pouco pensado, não é refletido e nem criticado. A participação proposta nas atividades do Serviço Social é entendida como um processo de integração do indivíduo ao sistema.

A lógica funcional-positivista do Serviço Social utiliza ações preventivas e corretivas, procurando harmonizar a sociedade e nesse contexto o indivíduo passa a desempenhar seu papel dentro do processo. O projeto profissional racional-burocrático define como objetivos da ação do assistente social os objetivos prescritos pelas organizações prestadoras de serviços, quais sejam: o planejamento, a gestão dos recursos, a eficiência das ações, enfim, o atendimento das demandas da organização, manifestas pelos chefes e gestores do assistente social, quais sejam: “proporcionar aos indivíduos com desajustamentos e formas patológicas de comportamento social, o acesso a serviços especializados de habilitação e assistência, visando reintegrá-los à sociedade ou controlar o seu processo de marginalização” (Dantas apud Baptista, 1980:49).

No contexto dos referenciais teórico-metodológicos que embasam esse tipo de ação profissional analisamos a incorporação da fenomenologia no Serviço Social. Almeida (1979), filiada a essa perspectiva de ação, concebe o Serviço Social como um processo de transformação que visa tornar efetiva a capacitação como recurso por meio do qual as pessoas alcançam maior valorização. Atua na perspectiva de construir uma abordagem individual própria do Serviço Social na condução das demandas apresentadas.

A operacionalização desse referencial na ação profissional do assistente social implica admitir também a utilização de técnicas criadas pela psicologia a partir de uma leitura filosófica da realidade pautada nos estudos do existencialismo cristão de Mounier (1967) e das análises de Merleau-Ponty (1973;1999). Para Almeida (1979:105) “intervenção social compreende um procedimento metódico de um processo de ajuda psicossocial, desenvolvido num diálogo a partir do qual ocorrem transformações inerentes às exigências de uma pessoa, grupo ou comunidade”. Os procedimentos adotados para investigar um fenômeno social vão das conexões externas à sua essência (conhecimento racional), não bastando apenas a descrição e a interpretação do fenômeno, mas deve-se fazer com que o indivíduo – sujeito cognoscente – em sua atividade prática, penetre ao fenômeno, convertendo-o em sujeito de sua transformação (Gouveia,1983).

Apropriando-se dessa leitura da realidade, independente da matriz teórica, funcionalista ou fenomenológica, importa definir o que e como faz o assistente social de forma a estabelecer o que lhe é próprio e garantir a eficiência dessa ação profissional.

Da teoria para realidade um aspecto essencial para a legitimação da ação profissional do assistente social orientada por uma racionalidade técnica e instrumental é a regulamentação profissional, ou seja, a sua inserção na esfera racional-legal. A regulamentação do exercício de determinada profissão pressupõe tratar-se de profissão organizada e com uma função social legitimada. Entende-se que a profissão é constituída por um conjunto de conhecimentos organizados e de técnicas especiais baseadas no mesmo. Sendo assim, o Código de Ética, a estruturação legal e a proibidade técnico-científica constituem a trilogia sobre a qual se assenta a realização do assistente social como profissional (Freidson, 1996).

A primeira referência normativa para a ação profissional do assistente social centrava-se na delimitação do campo de atuação e visava demarcar o exercício regular em âmbito nacional da profissão de assistente social, surgiu também para definir o saber técnico especializado e os requisitos para o exercício da profissão. Isso ocorre com a promulgação da Lei nº 3.252/1957, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 994/1962. A nova lei de regulamentação da profissão de assistente social, Lei nº 8662/1993, ratificou o espaço ocupacional do assistente social, por meio da compilação das atribuições e competências deste profissional, afora isso apresentou nesse referencial normativo o posicionamento ético-político da categoria profissional.

Os mesmos fundamentos legais criaram o Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS) e os Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS), posteriormente, Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Conselho Regional de Serviço Social (CRESS). Os respectivos órgãos são revestidos de personalidade jurídica de direito público, com a função de disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de Assistente Social. O papel das entidades da categoria profissional sob a perspectiva desse modelo de ação profissional está restrito à fiscalização, à arrecadação de recursos para a manutenção do órgão, à gestão dos conflitos e à disciplina da ação profissional. Isso se deve a necessidade de executar o trabalho de forma eficiente sem entrar em choque com a organização, em suma, de cumprir sua função cartorial, de registro e controle profissional. A regionalização dos conselhos possibilitou a difusão e a efetivação profissional no Brasil. A carteira de identidade profissional tem validade como documento de identificação e confere um *status* diferenciado ao profissional como o próprio

CFESS (antes CFAS) e o CRESS (antes CRAS) que assumem a posição de autarquia especial ligada ao Governo Federal⁹⁵.

Já a formação profissional foi primeiramente definida pela Lei nº 1.889/1953, regulamentada pelo Decreto nº 35.311/1954, que dispunha também sobre as prerrogativas dos portadores de diploma de Assistente Social e Agente Social, e sobre o ensino e conteúdo do Serviço Social. O agente social é o chamado profissional prático ou técnico sem formação universitária, mas que garantiu até 1993 (quando foi sancionada a nova lei de regulamentação da profissão) o seu exercício formalizado, representando a fronteira entre o profissional técnico-científico e o profissional técnico, conforme disposto no art.14:

Parágrafo único. Aos Agentes Sociais, qualquer que seja sua denominação, serão assegurados os direitos e vantagens previstos nesta lei, desde que venham, em caráter de assistente social, exercendo a profissão há mais de cinco anos.

A formação, portanto, centra-se no estudo das teorias acerca da realidade e da profissão, embora a preocupação maior esteja na transmissão de conhecimentos sobre a metodologia e as técnicas usadas pelos profissionais no exercício da profissão. Esta legislação que estabeleceu as diretrizes da formação profissional apresentou uma orientação metodológica compatível com o nível superior do curso, a formação teórica e a prática dos assistentes sociais, compreendendo o estudo de disciplinas como: Sociologia, Legislação Social, Higiene e Medicina Social, Psicologia e Higiene Mental, Ética Geral e Profissional, Fundamentos do Serviço Social, Métodos do Serviço Social, Serviço Social de Casos, de Grupo e Comunidade, além do Serviço Social em suas especializações como Família, Infância e Adolescência, Trabalho, Saúde e Pesquisa Social (Brasil, 1953).

A ação profissional orientada pela racionalidade instrumental instituiu o agir especializado dentro do Serviço Social, fracionando os campos de atuação, como explicitado nas disciplinas mencionadas acima, sendo que o trabalho pauta-se pela operacionalização dos métodos de estudo de casos, trabalho com grupos e desenvolvimento de comunidade. É preciso frisar também a ausência de disciplinas que contemplem a análise histórica, da realidade brasileira e da economia política, fato que pode ser atribuído à proposta de se preocupar com a resolução dos problemas que estão colocados, de forma pragmática e tecnicista.

⁹⁵ É preciso registrar que antecederam a formação dos Conselhos as inúmeras associações e sindicatos dos assistentes sociais que contribuíram para a afirmação da identidade profissional, bem como pela garantia de direitos e conquista de *status* no universo das profissões.

O estatuto legal que respaldou o exercício e a formação profissional legitimou a ação do assistente social nas organizações e reservou um espaço no mercado de trabalho no sentido de prover agentes que dêem respostas técnicas às questões sociais, conforme disposto na primeira lei de regulamentação da profissão.

“Art. 1º O Serviço Social constitui o objeto da profissão liberal de Assistência Social, de natureza técnico-científica.

Parágrafo único. A designação profissional de Assistente Social é privativa dos habilitados na forma da legislação vigente.

Art.4 § 1º Aos Assistentes Sociais, para que possam exercer a profissão, é obrigatório o registro do diploma no órgão competente, assim como inscrição no respectivo Conselho Regional de Assistentes Sociais, previsto no art. 6º deste Regulamento”(BRASIL, 1957).

Nessa perspectiva concebe-se o ensino do Serviço Social, primordialmente, como um instrumento de profissionalização. Faz-se a opção por uma formação profissional voltada para preparar o técnico, ou seja, o especialista necessário ao sistema produtivo. A idéia central é que o Curso de Serviço Social deve preparar recursos humanos qualificados, destinados a suprir as necessidades do mercado de trabalho. O treinamento de habilidades é considerado da maior importância, sendo assim, o curso procura instrumentalizar o aluno para que possa desempenhar, com competência, as atividades que lhe serão confiadas pelas organizações. Tem-se a preocupação com o aperfeiçoamento do instrumental técnico-operativo, com as metodologias de ação, com a busca de padrões de eficiência, aperfeiçoamento dos modelos de análise, diagnóstico e planejamento, enfim: propõe-se uma tecnificação da ação profissional, acompanhada de uma crescente burocratização das atividades institucionais (Karsch, 1982).

A acentuada preocupação com o “como fazer” faz com que os temas mais estudados sejam referentes ao instrumental técnico (caso, grupo ou comunidade) utilizado na ação profissional. Os temas que tratam do fim desta ação ou que levem ao questionamento da realidade social são relegados a um segundo plano. O fundamental é transmitir os conhecimentos relativos aos saberes técnicos e utilitários. O conhecer fica reduzido ao “saber” fazer. Portanto, a formação traz uma justificação racional da ação do Serviço Social na sociedade e estimula a adoção de medidas em conformidade com as exigências da objetividade científica. A idéia de racionalidade passa a justificar e legitimar tudo.

As premissas éticas seguem o norte da racionalidade técnica-instrumental, pois entende-se que “o Serviço Social adquire no mundo atual uma amplitude técnica e científica, impondo aos membros da profissão maiores encargos e responsabilidades”(CFAS, 2001: 109). Realça como deveres fundamentais da prática profissional o respeito à diversidade

ideológica, religiosa e filosófica, o zelo pelo grupo familiar, a preservação do bem comum, e a justiça social, manifestando sua racionalidade e orientação gnosiológica da seguinte forma:

Art.12º - O assistente social conforme estabelecem os princípios éticos e a Lei penal, deve pautar toda a sua vida profissional incondicionalmente pela *verdade* (CFAS, 2001: 111).

A dependência da organização burocrática nesse tipo de ação profissional racional instrumental manifesta-se nos deveres para com a instituição empregadora, na lealdade e na aceitação das normas e da hierarquia existente.

“Art.23º - O assistente social, profissional liberal, tecnicamente independente na execução de seu trabalho, se obriga a prestar contas e seguir diretrizes, emanadas do seu chefe hierárquico, observando as normas administrativas da entidade que o emprega.

Art. 24º - O assistente social tem por dever tratar superiores, colegas e subordinados hierárquicos com o respeito e cortesia devidos, usando discrição, lealdade e justiça no convívio que as obrigações do trabalho impõem” (CFAS, 2001:113).

O discurso dos profissionais manifesta o apoio à racionalização, a cientificização, em suma, a profissionalização do Serviço Social.

“Ora, se o Serviço Social não quer ser relegado a um segundo plano, deve preparar-se para poder competir na mesma igualdade de condições com os demais setores profissionais. As solicitações de uma sociedade em mudança e em crescimento, como é o caso do nosso país, são cada vez maiores. Maiores, também, têm de ser as contribuições dos profissionais, da técnica e da ciência. Este é o motivo pelo qual se torna necessário de um lado aperfeiçoar o aparelhamento conceitual do Serviço Social e, de outro, elevar o padrão técnico, científico e cultural dos profissionais desse campo de atividade. Somente assim o elemento teórico e os executores da política social poderão corresponder satisfatoriamente às exigências de uma sociedade em mudança”(CBCISS, 1961:19).

Quanto à metodologia de intervenção, na perspectiva de cientificização da sua ação profissional, são adotados três métodos básicos, considerados extemporâneos dentro do Serviço Social, estes por sua vez, por meio dos procedimentos metodológicos, mesmo que fundados em teorias de outras disciplinas científicas e profissionais, afirmam o “saber fazer” do assistente social.

O Serviço Social de Casos se apóia em teorias psicologistas e entende o problema social como problema individual, atribuído à falta de integração social ou a questões da personalidade. Segundo Oliveira, L.M. (1982:105):

“na Escola Funcional, os problemas são vistos como produto de um uso destrutivo das relações interpessoais, o que faz com que o fator central na ajuda prestada pelo Serviço Social seja uma experiência em forma, onde, através do relacionamento, o cliente experimenta um modo novo e construtivo de se usar e usar a outra pessoa, além

de dirigir seus processos de mudança, sendo o Assistente Social o liberador desses processos...”.

O usuário é percebido como o indivíduo com problemas psicossociais. Define-se o Serviço Social de Caso como um método de tratamento psicossocial que identifica as causas psicológicas e sociais da anomia e procura capacitar o indivíduo para satisfazer suas necessidades de maneira mais completa, bem como para torná-lo apto a desempenhar os seus papéis sociais de maneira mais adequada.

O Serviço Social de Grupo assume, em algumas das orientações metodológicas, vários elementos das teorias da aprendizagem, e com base nelas, não só identifica os elementos da dinâmica interna e externa do grupo, mas também as dirige por meio das ações que desenvolve. A Psicologia Social é utilizada para a compreensão dos aspectos sociais de fenômenos grupais como interação, atitude e percepção. No Serviço Social de Grupo aplicam-se os princípios da sociabilidade, da cooperação e da solidariedade que movem as ações grupais com vistas ao desenvolvimento da personalidade, ou seja, o trabalho é com o grupo, mas é dirigido para o indivíduo, na perspectiva de introjetar normas. Segundo Konopka (apud Mota, 1979:120), “(...)Serviço Social de Grupo é um método que através de experiências propostas de grupo, procura ajudar os indivíduos a melhorarem o seu funcionamento social e a enfrentarem de modo mais positivo seus problemas pessoais, de grupo e de comunidade”. Os usuários são indivíduos cujo funcionamento social deve ser aperfeiçoado, por meio de experiências de grupos focais visando à melhoria do funcionamento social e o enfrentamento dos problemas pessoais e grupais.

O Serviço Social de Comunidade⁹⁶ fundamenta-se teoricamente em estudos das Ciências Sociais e da Administração com enfoque no planejamento estratégico. A comunidade, o sistema social, a estrutura social, as funções e os papéis desempenhados pelos agentes sociais são temas presentes nos procedimentos metodológicos do Serviço Social de

⁹⁶ Aguiar nos traz alguns elementos explicativos do trabalho com comunidades. “Organização de Comunidade é o processo pelo qual uma comunidade identifica suas necessidades ou objetivos, as ordena e hierarquiza, desenvolve a confiança e vontade de trabalhar sobre essas necessidades ou objetivos, encontra os recursos externos ou internos para tratá-los e estimula novas atitudes e práticas de cooperação mútua” (...) Desenvolvimento de Comunidade: processo através do qual os esforços do propósito novo se unem com os das autoridades governamentais com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar essas comunidades na vida nacional e capacita-las a contribuir plenamente no progresso do país (...) Desenvolvimento e Organização de Comunidade: processo que consiste na intervenção deliberada e metódica de um agente técnico (equipe) que utiliza o processo natural de mudança, provocando-o, acelerando-o, orientando-o, visando a obter a melhoria de qualidade de vida e amadurecimento da comunidade, mediante ativa participação e trabalho cooperativo de seus membros (...) Serviço Social de Comunidade: processo que consiste na mobilização, articulação, e orientação dos esforços dos indivíduos e grupos de uma comunidade para dotá-la dos recursos indispensáveis ao bem-estar e progresso dos membros, mediante ação cooperativa” (Aguiar, 1995: 68).

Comunidade. Tal como o Serviço Social de Grupos, o método de desenvolvimento de comunidade mesmo tendo por objetivo explícito a reforma social, tem no seu substrato o interesse de trabalhar com a adequação dos indivíduos, via participação social comunitária. É um instrumento técnico-operativo racionalizador da prática profissional do assistente social e que se coaduna com os pressupostos da organização burocrática, em que pese a relevância dada à sistematização e à organização da comunidade para adequar-se à lógica de ação das organizações racionais.

Destarte, o assistente social, agente que intervém na dinâmica social, deve orientar-se no sentido de levar as populações a tomarem consciência dos problemas sociais, contribuindo também para o estabelecimento de formas de integração para o desenvolvimento. Racionalizar o Serviço Social não implica questionar o tipo de sociedade e de desenvolvimento, mas implica melhorar suas técnicas, e no caso brasileiro, adequar-se ao modelo institucional proposto. Conforme Dantas pretende-se (apud Lopes, 1980:56):

“adotar internacionalmente um paradigma de profissionalização científica do Serviço Social que forneça as orientações básicas, as regras, os marcos de referência para o desenvolvimento do conteúdo teórico e prático da profissão visando acelerar a conquista, o mais rápido possível, do seu estágio de maturidade técnico-científica”.

Em razão disso, os encontros da categoria profissional, realizados nas décadas de 1960 e 1970, buscaram recortar o objeto do Serviço Social, discutir a sua função social, a metodologia e a cientificidade do Serviço Social. O Seminário de Araxá que ocorreu em 1967 foi seguido de sete encontros regionais que adotaram a mesma metodologia de trabalho, convidando os participantes a opinar sobre a validade teórica do documento, tecerem considerações, recomendações e avaliarem todo o processo, o que resultou no texto base do encontro. Os objetivos do Serviço Social, expostos no documento, relacionam-se com a identificação e o tratamento de problemas ou distorções, além do conhecimento e da elaboração dos dados referentes a problemas sociais e a criação de condições para tornar efetiva a participação consciente do indivíduo (CBCISS, 1986).

Houve também como resultado dos encontros, uma concordância dos profissionais que participaram dos eventos quanto ao descuido dos assistentes sociais no que diz respeito à teorização do Serviço Social. Foram elencados alguns itens que dificultavam a contribuição dos profissionais para uma teorização adequada, destacando-se as condições de trabalho, a fragilidade dos métodos e técnicas próprios da profissão, a falta de referenciais teóricos apropriados e a predominância da prática empiricista (CBCISS, 1986).

A metodologia de ação para superar a falta de cientificidade e por reboque de métodos e teorias adequadas fundamenta-se nos postulados e princípios operacionais, orientados pela autodeterminação do indivíduo (CBCISS, 1986). A ação profissional é classificada por níveis de atuação, sendo a micro-atuação caracterizada por ser operacional, compreendendo as funções do Serviço Social nos níveis de administração e prestação de serviços diretos. Já a macro-atuação compreende a integração das funções do Serviço Social no nível da política e do planejamento para o desenvolvimento. Os parâmetros da racionalidade e da eficiência tornam-se paradigmáticos para a ação profissional do assistente social⁹⁷.

O Seminário de Teresópolis, realizado em 1970, pode ser considerado uma continuação e um aperfeiçoamento do Seminário de Araxá, bem como uma resposta às questões propugnadas pelos assistentes sociais, nesse ínterim, nos encontros regionais. Clamou-se, principalmente, por uma metodologia do Serviço Social. O Seminário de Teresópolis vem justamente refletir sobre esses tópicos, a saber: fundamentos da metodologia do Serviço Social; concepção científica da prática do Serviço Social e Aplicação da Metodologia do Serviço Social (CBCISS, 1986). O objeto do Serviço Social foi identificado como as necessidades e situações sociais problema presentes nos níveis, educacional, biológico, de equipamento sanitário, residencial, sociocultural, doméstico, familiar e segurança. Formulou-se uma teoria da prática do Serviço Social referendada pela perspectiva sociológica de Durkheim (1999), mas também se recorreu à análise dialética e fenomenológica, bem como aos estudos da Antropologia e da Psicologia, com a perspectiva de construção de uma teoria geral da prática do Serviço Social.

A metodologia de intervenção do Serviço Social racionalizado pode ser assim descrita de acordo com os relatórios do seminário. O primeiro momento se caracteriza pela investigação e pela feitura do diagnóstico, assim são identificados e descritos os principais caracteres do fenômeno que depois são agrupados e classificados para as explicações do fenômeno. Além disso, é feito levantamento de necessidades, a verificação da relevância do fenômeno, da interdependência das variáveis e são formuladas hipóteses do caso. A partir das

⁹⁷Entende-se assim que o assistente social na sua intervenção executa três tipos de ação particulares, a saber; a ação corretiva, a preventiva e a promocional, assim descrita por Aguiar (1995: 114): “a)O caráter corretivo se define como intervenção na realidade para fins de remoção de causas que impedem ou dificultem o desenvolvimento do indivíduo, grupo, comunidade e populações. b)O caráter preventivo do Serviço Social se define como um processo de intervenção que procura antepor-se às conseqüências de um determinado fenômeno. c) O caráter promocional (...) o Serviço Social promove quando atua para habilitar indivíduos, grupos, comunidades e populações, fazendo-os atingir plena realização de suas potencialidades. Destaca-se quanto à promoção humana, a importância do processo de conscientização como ponto de partida para fundamentação ideológica do desenvolvimento global”.

hipóteses são designadas as funções, os níveis de atuação e as formas de atuação. No segundo momento a ação profissional centra-se na montagem de plano de intervenção sobre as variáveis indicadas, bem como na sua implantação, no acompanhamento e na avaliação. A análise do cenário político-econômico não é privilegiada, sob esta ótica. Predomina a linearidade na ação profissional que segue um rito racional, preciso, avesso à participação e fechado para as contingências e intercorrências comuns na realidade (CBCISS, 1986).

Na sua prática, sob essa orientação, o assistente social é um executor de pautas de ação que seguem o ritual das exigências burocráticas, tornando os profissionais especialistas no cumprimento das tarefas estatuídas. A identidade do Serviço Social dilui-se na identidade institucional, na medida em que assume, como seus, o saber, a política, as regras e as normas das organizações. Assim, “além do aspecto assistencial, o assistente social parece ter uma imagem junto às pessoas que atende, de alguém portador de um saber burocrático” (Andrade, 1985: 44). A normatização das ações é um instrumento comum e utilizado pelo profissional, mas que se condicionam a serem assumidos também como instrumento de dominação. Segundo Souza, M.L. (1988), é por isto que o assistente social, em seu discurso, se coloca como agente de transformação ou desenvolvimento social da sua população usuária, embora, de fato, se torne sempre mandatário da organização.

Segundo Karsch (1982: 67), as organizações empregadoras do assistente social “se institucionalizaram, racionalizaram sua organização nos padrões burocráticos, pela profissionalização dos seus operadores e por rotinas e parâmetros de atendimento a burocracia” (Karsch, 1982: 67). O assistente social desponta nesse contexto para contribuir com a reprodução e operacionalização das normas, em sendo assim, recorre aos procedimentos da administração burocrática, que se baseia no registro e na guarda de documentos em prontuários e relatórios, onde está instituído o poder do conhecimento técnico. Em função disso, a ideologia do desenvolvimentismo⁹⁸ e a busca pela cientificidade do Serviço Social incorporam o estudo da Teoria da Administração Científica. O trabalho do assistente social segue também o modelo da Escola de Relações Humanas, pois incentiva a participação dos usuários, mas garante a autoridade administrativa da organização, na medida em que a característica fundamental da administração burocrática é a heterogestão: “forma de

⁹⁸ A fala de abertura do 2º Encontro Brasileiro de Serviço Social manifesta a aproximação do Serviço Social com a ideologia do desenvolvimento nacional. “O desejo de desenvolvimento nacional que a todos nos anima, constitui, menos que um investimento econômico, uma genuína revolução para incorporar à nação a massa dos brasileiros atados ao atraso. E o Serviço Social está entre as técnicas mais aptas a provocar esse progresso” (CBCISS, 1961: 36).

instalar e garantir o poder, que tem claros as possibilidades e limites da participação de cada um no processo de cooperação que institui” (Karsch, 1982: 58).

A ramificação dos campos de atuação profissional é resultado da racionalização e da especialização do trabalho do assistente social, que ocorre em conformidade com a área de inserção e com a política social do Estado, que assume uma posição racional-burocrática e amplia o escopo de suas ações para atender às necessidades sociais da população. O assistente social torna-se assim o profissional constituinte das políticas de saúde, previdência social, assistência social, habitação, educação e recursos humanos, ou seja; um técnico responsável por desempenhar tarefas executivas e administrativas, apolíticas, neutras, eficientes e embasadas no conhecimento científico.

Um dos campos que mais desenvolveu a ação profissional orientada pela racionalidade instrumental e burocrática, fora o chamado Serviço Social de Empresa ou Organizacional, que emergiu a partir da criação das entidades paraestatais como o Serviço Social do Comércio - Sesc - e o Serviço Social da Indústria – Sesi, que tinham como objetivos institucionais, conforme Andrade (1985:21):

“- A promoção do trabalhador através dos programas de educação, lazer, saúde e Serviço Social.

- A promoção social do trabalhador da indústria.

- O bem-estar profissional do operário e seus dependentes.

- A promoção e valorização do homem trabalhador da indústria.

- Atender as necessidades dos operários e seus dependentes, sendo prioritárias as necessidades de saúde, educação, lazer e serviço social”.

Essas ações encontram sua funcionalidade para as organizações na medida em que tem como fito o aumento da produtividade e a eficiência dos processos. Por isso, a prática profissional requerida aqui é instrumental e pragmática, pois o interesse da organização é atendido pela reprodução ampliada da força de trabalho. Os valores definidos pelas ações das organizações mediadas pelo Serviço Social estão ancorados na lógica do desenvolvimento, do progresso e da ordem social harmônica. Como bem descreve uma chefia, “...o objetivo do Serviço Social é melhorar o relacionamento empresa e empregado, objetivando a permanência dos empregados dentro da empresa. É a diminuição da rotatividade, a satisfação no trabalho e conseqüentemente o aumento da produtividade” (Andrade, 1985: 27). Ressalta-se que a ação do Serviço Social não se restringe somente ao trabalhador, mas inclui também a sua família, na ajuda da melhoria da condição financeira, dos relacionamentos intra-familiares entre outros. Essa ação junto às famílias demonstra a entrada da lógica racionalizadora da organização no *ethos* privado, no ambiente familiar, de maneira a constituir um espectro de

valores comuns entre funcionários, familiares e organização. Segundo a fala do assistente social, “o objetivo do Serviço Social é orientar as famílias nos aspectos de saúde, nutrição e higiene, através da educação informal”(Andrade, 1985:26). A visita domiciliar desponta como técnica que serve ao controle e tem por objetivo averiguar e constatar as informações prestadas pelos trabalhadores à organização.

Essa prática apresenta um conteúdo de disciplinamento da força de trabalho, mostrando ao trabalhador o seu lugar dentro do conjunto de normas e regras da organização, expressa, por exemplo, na palestra de integração quando “o assistente social apresenta os benefícios e pede em troca obediência e disciplina, constituindo-se aquele agente institucional que vai garantir a ordem e a disciplina da empresa” (Andrade, 1985:51), pois é o profissional que tem o saber sobre relações humanas e, conseqüentemente, trata do funcionamento social. A organização utiliza esse mecanismo para garantir a sua produtividade a partir da ênfase nas relações humanas, e o assistente social é o profissional que legitima essa prática. Implicitamente dá-se uma relação de dependência e de obediência favorável à ordem institucional, ou seja, a hierarquia engendrada pela racionalidade da organização burocrática (Mota, 2004). Destarte, na relação com a organização, o profissional vê a organização de maneira linear, sem conflitos, o que resulta numa prática atrelada aos interesses institucionais (Serra, 1983).

Há uma indefinição dos objetivos do Serviço Social, na verdade, a organização determina quais são os objetivos dos profissionais. Tem com isso que o peso da ação profissional está concentrado muito mais nos métodos e técnicas capazes de legitimar um espaço próprio da ação do assistente social. A cientificidade do Serviço Social se materializa pela busca de aperfeiçoamento das operações técnicas, que, por sua vez, tanto na prática como no ensino se preocupavam com o “metodologismo” e a sofisticação tecnológica para acompanhar a realidade ao redor do Serviço Social. O assistente social foca suas preocupações no que fazer e como fazer, sem discutir as relações de poder que perpassam a sua prática (Karsch, 1982).

Em linhas gerais, para esse tipo de ação profissional, acredita-se que os referenciais para a ação encontram-se na teoria/ciência que fundamenta a ação profissional racional-técnica-instrumental, e na lei que reconhece a função social da profissão e determina as suas prerrogativas laborais. Define-se o Serviço Social como uma atividade técnico-científica que tem como objeto de ação os problemas de funcionamento social, decorrentes da inobservância das exigências funcionais e de eficácia das organizações, visando levar os usuários à aceitação e ao desempenho de papéis em conformidade com estas exigências. Importa o alcance das

metas, postas pela organização, com eficiência na operacionalização das atividades, ou seja, fazer com perícia seu trabalho. Assim, o assistente social lança mão de procedimentos técnicos como a identificação dos problemas e demandas, o encaminhamento, a orientação, a mobilização e a capacitação dos indivíduos para lidar com as situações sociais problema com que se defronta. A relação entre o assistente social e o usuário, configura-se como uma relação unilateral, entre sujeito (profissional) e objeto (usuário), no qual prevalece às indicações do profissional, porquanto é o detentor do saber e o portador do poder delegado pela organização para a realização de um trabalho eficiente e coadunado as diretrizes legais.

4.2.3. Ação Profissional orientada por uma racionalidade ético-política.

A ação profissional do assistente social orientada por um projeto profissional de caráter ético-político atribui como valor central o favorecimento dos interesses da classe trabalhadora, o fortalecimento da democracia e da justiça social. O sujeito profissional coloca-se assim como sujeito comprometido com uma orientação política que determina a racionalidade empregada no exercício profissional.

A emergência desse modelo de intervenção profissional está associada à constituição do Movimento de Reconceituação do Serviço Social, cuja proposta estava centrada na revisão dos pressupostos epistemológicos, científicos e políticos da profissão. Brotaram da academia as primeiras reflexões e críticas sobre o denominado Serviço Social tradicional, apegado aos valores humanistas, cristãos e burocráticos. Critica-se a posição construída pelo assistente social ao longo do desenvolvimento da sua ação, na consecução de atividades, de caráter burocrático, assistencial, pragmático, que conformam a profissão como uma prática eminentemente interventiva. Ganha relevo a proposta que coloca a possibilidade de ruptura com a ação profissional dita neutra, reiterativa, de bases positivistas e funcionalistas, marcando uma explícita intencionalidade e a construção de um vínculo da profissão com as necessidades e demandas dos usuários⁹⁹.

A influência do marxismo é explicitada na medida em que prevalece para essa ação profissional a tese de Marx sobre Feurbach: “os filósofos se limitaram a interpretar o mundo

⁹⁹ De acordo com Aguiar, “a reconceituação nasceu do desejo de superar o Serviço Social tradicional, que foi transplantado da Europa e dos Estados Unidos, e adequá-lo à realidade latino-americana. Nesse começo o trabalho era de descobrir instrumentos de acordo com a nossa realidade sem chegar a um questionamento das estruturas e continuando a ter como referencial teórico o funcionalismo. Mais tarde é que surgirão posturas de reconceituação na perspectiva dialética. Segundo Ander-Egg, o movimento de reconceituação em termos de América Latina nasce de dois fatores: esforço de integrar a profissão na problemática da América Latina e evolução das ciências sociais, que gradativamente vão se desvinculando do caráter colonial. Os dois fatores são decorrentes do momento crítico em que passava a América Latina. A reconceituação decorre também da rebelião estudantil e do questionamento da profissão nas Escolas de Serviço Social” (Aguiar, 1995:120).

de diferentes maneiras; o que importa é transformá-lo” (Marx, 1999: 14). O agir racional do profissional assume uma direção ideo-política e a explícita na sua intervenção. Assim, as obras marxianas e marxistas constituem o substrato teórico-metodológico que solidifica as bases científicas para a compreensão da realidade, associada à ação para a transformação social. Destarte, se valida a noção de *praxis* no Serviço Social, entendida como a incorporação da unidade teoria-prática, relevando a posição do sujeito nas relações sociais de classe, criando perspectivas críticas acerca da realidade (Freire, 1983).

Na dialética materialista, a realidade social é percebida na sua totalidade, mas não é o simples aglomerado de partes justapostas, imutável na sua estrutura, mas um complexo de determinações coerentemente organizadas, isto é, que possui uma lógica interna que preside a sua estruturação. A apreensão da realidade social passa também pela compreensão de sua gênese histórica, não significando apenas o aspecto cronológico, mas muito mais a sua origem ontológica, isto é, sua estruturação a partir da matriz econômica e social. Busca-se a essência do fenômeno por meio de aproximações sucessivas, na tentativa de apreender as múltiplas determinações do concreto (Marx, 1983; Swezzy, 1983). A historicidade e a determinação da produção material¹⁰⁰ nos processos sociais são os aspectos em realce na proposta de descortinar a realidade. Concebe-se que o conhecimento da realidade social não é só a descrição do seu modo de acontecer, mas a busca da lógica com que o objeto se constrói historicamente. Nessa perspectiva, o sujeito cognoscente é parte integrante e criadora do objeto a ser conhecido (Swezy, 1983; Marx, 1983). Mais ainda, para a dialética marxista, o sujeito fundamental do conhecimento não é o indivíduo, mas a classe social.

A análise da realidade social se dá a partir da discussão sobre o modo de produção capitalista e as relações sociais por ele engendradas. Discutem-se os fatores responsáveis pela distribuição desigual de recursos, a saber: a apropriação privada dos recursos coletivos produzidos, em outros termos, o conflito entre as forças produtivas (capital) e as relações sociais de produção que conduzem a uma compartimentação da sociedade em classes sociais (Iamamoto, 2000). Nessa lógica, o trabalhador é submetido à exploração que reverbera nas suas condições de vida, no convívio familiar, na qualidade de vida, na saúde e no seu bem-estar.

¹⁰⁰ O método discutido por Marx no texto “Introdução a Crítica da Economia Política” para estudar a Economia Política está fundado em uma crítica a razão dos economistas clássicos, que buscavam formular leis naturais para explicar a produção. Marx, destarte, elabora uma teoria de explicação, que se propõe a captar a essência do fenômeno econômico, e para isso, lança mão de categorias analíticas como totalidade e contradição. Assim, produção, consumo, circulação e troca são analisados como relações recíprocas e cambiantes. Marx identifica inter-relações entre produção, consumo, circulação e troca, não valorando mais nenhum desses processos, pois estas compõem um todo, em que vige uma lógica interna.

É nesse cenário que emerge o entendimento do que é a questão social, pois da contradição entre capital e trabalho advém respostas do Estado, da burguesia e dos trabalhadores a esse fenômeno. Segundo Iamamoto a questão social

“diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos (...) A questão social expressa, portanto disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características ético-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal” (Iamamoto, 2001: 16).

Um dos debates próprios da ação profissional do assistente social refere-se à definição do seu objeto. Sob esta perspectiva entende-se que o objeto de trabalho do assistente social é a questão social em suas múltiplas expressões. O pano de fundo do processo de institucionalização do Serviço Social, como profissão na sociedade, é a questão social, sendo o trabalho do Assistente Social conhecer as expressões da questão social na história e na atual conjuntura da sociedade brasileira (Iamamoto, 1999).

Autores como Netto (2001) defendem que a questão social originou-se historicamente no contexto do empobrecimento da classe trabalhadora com a consolidação e a expansão do capitalismo, no início do século 19, em função da situação de pauperismo e das manifestações dos trabalhadores em prol de melhores condições de trabalho e vida condignas, publicizando um problema que dantes se encontrava como “estado de coisas”. Os embates promovidos pelos trabalhadores publicizaram a contradição entre capital e trabalho, exigindo a ação do Estado no enfrentamento da questão social, via garantia de direitos sociais.

Pereira (2001) adota o mesmo entendimento, argumentando que a questão social deve ser entendida quando os problemas sociais advindos da contradição entre capital e trabalho – “questão social latente” – são problematizados e politizados na forma de manifestações das classes espoliadas socialmente exigindo respostas do Estado – “questão social explícita”¹⁰¹.

Infere-se dessa análise que as necessidades sociais apresentadas pelos usuários dos serviços prestados pelo assistente social são percebidas, a partir dessa lógica, como parte de um processo histórico-estrutural que resultou na configuração das relações sociais de produção ora vigentes e não como responsabilidade individual devido à incapacidade, anomia ou carência exclusiva dos usuários. Todavia, essa realidade não é inexorável, há a

¹⁰¹ Sobre a discussão teórico-conceitual e empírica da “questão social” ver também: Gomes (1980), Cerqueira Filho (1982), Castel (1998), Netto (2001) e Iamamoto (2001).

possibilidade para a ação dos sujeitos na perspectiva de alterar a lógica do capital ou de minorar os seus efeitos na vida dos trabalhadores.

A pesquisa e a produção do conhecimento que amparam esse tipo de ação profissional extrapolam os limites da sistematização e reflexão sobre a prática profissional e alcançam a leitura e a interpretação dos fenômenos sociais, o papel do Estado, a mobilização da sociedade, a economia, as relações políticas, as instituições sociais, e principalmente, o estudo da Política Social torna-se o elemento definidor da prática profissional, não meramente para a operacionalização da política, mas sim na perspectiva de participação na formulação, avaliação e controle das políticas públicas. Caminha assim a formação profissional para a gestação de uma análise macro-estrutural das relações entre Estado e Sociedade.

O estudo da Política Social sob a perspectiva marxista é enfatizado na medida em que se entende que a ação profissional está correlacionada a essa ação pública. Levando em conta a determinação da Política Social, entendida sob suas contradições, a ação profissional do assistente social guiada pela orientação ético-política se empenha em analisar a política social, os atores sociais envolvidos, a correlação de forças, os recursos disponíveis de forma a situar a posição do profissional no cenário histórico e político. Destacam-se os estudos e ações na área de seguridade social. As políticas que compõem a seguridade social constituem um conjunto de ações governamentais para garantir condições de proteção social aos indivíduos em situação de vulnerabilidade ou “privações econômicas e sociais, que afetariam a subsistência como consequência de enfermidades, maternidade, acidentes de trabalho, ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice, morte” (Iamamoto, 2000: 52). A ação do assistente social inscreve-se nessas circunstâncias, na perspectiva de prestar orientações e viabilizar o acesso da população aos direitos sociais, bem como na luta pela ampliação dos direitos.

O conhecimento da realidade torna-se determinante para a ação profissional, mas não é um conhecimento sensível, empírico e restrito ao atendimento e ao acompanhamento do caso estudado, mas ao contexto histórico, social, político e econômico em que o objeto está circunscrito a partir da adoção de categorias analíticas da realidade. Pretende-se com o “ensino da Política Social é que a disciplina possa efetivamente contribuir para uma tomada de posição política pelo assistente social frente ao seu agir cotidiano. Essa consideração os leva mesmo a desejar que o profissional possa assumir, em sua prática, um papel de agente criador, como pensador ou político” (Dias, R.S. 1996:130).

Constituem também norteadores desse agir os instrumentos legais da profissão - Código de Ética e Lei de Regulamentação da Profissão - que sob esse enfoque de ação

profissional têm um papel jurídico e político e contribuem para a defesa do Serviço Social como profissão e para a qualidade dos serviços prestados aos usuários, além de legitimarem a prática profissional do assistente social.

Percebemos no Código de Ética de 1986 uma crítica contundente a visão metafísica idealista do real, refutando conceitos tomados de forma abstrata, a-histórica, indicando a necessidade de objetivar os sujeitos históricos para apreender suas necessidades concretas. A ética profissional é definida por Barroco (1992: 113) como:

“não somente a normatização legal de um código, mas a mediação entre aquela discussão filosófica e a profissão, isto é, a reflexão crítica a respeito da dimensão ética de sua inserção na divisão social do trabalho, dos valores historicamente legitimados pelos profissionais, da direção política neles implícitas e das necessidades sócio-históricas que demandam respostas profissionais”.

Na Resolução do CFAS que trata do Código de Ética do Assistente Social de 1986 ressalta-se o posicionamento político da categoria profissional e da ação profissional. “(...) neste sentido, a categoria através de suas organizações, faz uma opção clara por uma prática profissional vinculada aos interesses desta classe. As conquistas no espaço institucional e a garantia da autonomia da prática profissional requerida pelas contradições desta sociedade só poderão ser obtidas através de organização da categoria articulada às demais organizações da classe trabalhadora”, por isso, o profissional deve trabalhar para “a contribuição na alteração da correlação de forças no espaço institucional e o fortalecimento de novas demandas de interesse dos usuários” (CFAS, 2001: 135).

As exigências da organização burocrática não são assumidas *a priori*, sem questionamento como referência para a ação profissional, pois é vedado ao profissional “...acatar determinação patronal que fira os princípios e diretrizes deste Código...” (CFAS, 2001:136), devendo ainda, fazer a “...denúncia das falhas nos regulamentos, normas e programas da instituição e o não acatamento de determinação patronal que fira os princípios e diretrizes deste Código” (CFESS, 1997: 25). Ademais, mantém-se resguardada a autonomia profissional ante as exigências incompatíveis com a sua área de atuação, pois como consta no Art. 2º do Código Ética, o assistente social tem “ampla autonomia no exercício da profissão, não sendo obrigado a prestar serviços profissionais incompatíveis com as atribuições, cargos ou funções” (CFESS, 1997: 20).

Postula-se na prática profissional no âmbito das organizações que os assistentes sociais atuem no sentido de remover os bloqueios e entraves que impeçam a participação da população usuária nas instâncias decisórias e de controle das políticas públicas. O discurso

dos usuários é fundante na avaliação e construção dos programas executados pelos profissionais, assumindo assim um papel de sujeito no processo político e decisório das questões que o afetam diretamente (Karsch, 1982). Para isso, a orientação e a promoção do acesso à informação são estratégias adotadas para fortalecerem os usuários no confronto travado nas organizações. A ação profissional configura-se assim um catalisador político-pedagógico na perspectiva do acesso, da garantia e da ampliação dos direitos.

Segundo Yamamoto (2000) os usuários dos serviços prestados pelos assistentes sociais tem sido historicamente a população que vive do trabalho, no termos de Antunes (apud Yamamoto 2001), e depende tão somente dele para se reproduzir, ao contrário daqueles que vivem do trabalho excedente, os detentores dos meios de produção. Sendo assim, a relação do Serviço Social com o Trabalho é íntima para engendrar uma ação profissional comprometida politicamente com os interesses dos usuários.

O assistente social conquista como direito a participação na elaboração das Políticas Sociais e na formulação de programas sociais, bem como a participação em manifestações de defesa dos direitos da categoria e dos interesses da classe trabalhadora. Esses direitos trazem em seu bojo deveres, tais como: democratizar as informações disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação social dos usuários; aprimorar de forma contínua os seus conhecimentos, colocando-os a serviço do fortalecimento dos interesses da classe trabalhadora (CFESS, 1997).

Os princípios norteadores dessa ação profissional vinculam-se ao engajamento do profissional na defesa, garantia e ampliação de direitos, da democracia, da equidade e da justiça, além de pautar-se pelo combate as violações de direito e violências sociais e institucionais, tendo em vista a realização de um trabalho de qualidade e comprometido (CFESS, 1997).

A Lei de Regulamentação da Profissão nº 8.662/1993 se diferencia também por restringir o exercício profissional àqueles que concluírem o curso de graduação em Serviço Social e ao explicitar o âmbito da atuação, as competências e as atribuições privativas do assistente social. Já o Código de Ética de 1993 é um marco na trajetória do Serviço Social no Brasil, pois, reafirmou os pressupostos políticos contidos no Código de 1986, aperfeiçoando-o, expressando uma nova direção ético-política para a profissão.

As entidades representativas da categoria profissional, especialmente os Conselhos Regionais e Federal de Serviço Social buscam uma visão ampliada e a superação da concepção formal e burocrática da fiscalização do exercício profissional, porquanto procuram conhecer os sujeitos concretos. A fiscalização ultrapassa os limites da ação cartorial e

corretiva da ação profissional do assistente social, e passa a ser vista articulada às condições em que o trabalho profissional se realiza. Postula-se uma ação que congrega atividades de sindicato, associação e conselho tendo como parâmetro o projeto profissional de caráter ético-político fundado na perspectiva emancipatória. Abre-se espaço para discussões acerca da intervenção profissional e também das questões mais gerais da sociedade brasileira. Redireciona-se o conjunto de esforços e a capacidade interventiva dos Conselhos para o aprimoramento do papel social da profissão, logo, da sua natureza pública, enquanto um dos atores que participaram da luta pela garantia da implementação de políticas e direitos sociais.

As Diretrizes Curriculares de 2002 para o Curso de Serviço Social aprofundaram as bases do processo de revisão curricular de 1982, quando a formação profissional do assistente social assumiu uma perspectiva histórico-crítica. A formação, dentro desse enfoque, deve estar voltada a proporcionar ao profissional um conhecimento crítico da realidade, despertando-lhe a necessidade de assumir um compromisso político. A preocupação é que a formação se volte para capacitá-lo para que tome consciência e questione continuamente o valor e o fim de sua ação profissional. Apregoa que o profissional busque a reflexão sobre a realidade social e institucional.

O perfil profissional requerido e proposto nas diretrizes curriculares se aproxima desse modelo de ação profissional, pois se quer atuante nas

“expressões da questão social, formulando e implementando propostas de intervenção para seu enfrentamento, com capacidade de promover o exercício pleno da cidadania e a inserção criativa e participativa dos usuários do Serviço Social no conjunto das relações sociais e no mercado de trabalho”(Brasil /MEC, 2002).

Além de ser especialista e ter domínio sobre sua área, o profissional tem que saber ouvir, propor, ser analítico, crítico e saber gerenciar, ou seja, ser um profissional “propositivo e não somente executivo”, conforme Iamamoto (1999).

Nesse sentido, torna-se explícito o compromisso ético-político na formação profissional, visto que se apresenta nas habilidades e competências requeridas uma capacitação teórico-metodológica e ético-política, como exigência fundamental para o exercício de atividades técnico-operativas, com vistas à compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio-histórico. Soma-se a isso a necessidade de contribuir para viabilizar a participação dos usuários nas decisões institucionais e orientá-los quanto ao acesso aos recursos para atendimento e defesa de seus direitos. Exige-se assim do assistente social que não seja simplesmente um executor de atividades, mas, sobretudo, um

intelectual, um formulador de propostas explicativas da realidade em que trabalha. Conforme Yazbeck, 1984:64):

“Estas considerações remetem à formação de profissionais qualificados para investigar e produzir conhecimentos sobre o campo que circunscreve sua prática, de reconhecer o seu espaço ocupacional dentro do contexto mais amplo da realidade socioeconômica e política do país e no quadro geral das profissões. Formar profissionais habilitados teórica e metodologicamente (e, portanto, tecnicamente) para compreender as implicações de sua prática, reconstruí-la, efetiva-la e recria-la no jogo das forças sociais presentes”

Do ponto de vista teórico, busca-se uma articulação e a indissociabilidade entre teoria, método, e história, na análise da realidade social e do Serviço Social, possibilitando a compreensão dos problemas e desafios com os quais o profissional se defronta. Valorizam-se a dimensão investigativa e interpretativa como princípios e condição central da formação profissional. Assume-se a perspectiva da interdisciplinariedade na leitura e na ação sobre a realidade.

Depreende-se disso, que a ação profissional que se pauta nas diretrizes estabelecidas por essa formação valoriza a abordagem rigorosa na interpretação dos dados de realidade, cuja compreensão requer a análise, nos termos marxianos, das “múltiplas determinações da realidade”. A ação profissional está balizada em um conhecimento profundo do objeto da sua intervenção na realidade. Dizemos com isso que o aspecto diferenciador dessa formação está na ampliação do campo de visão dos estudos do Serviço Social, que não se restringe à sistematização da ação profissional, mas preocupa-se com os aspectos teóricos, metodológicos e políticos da formação profissional, com o estudo de temas como pobreza, cidadania, política social, direitos, movimentos sociais, relação entre Estado e Sociedade, além da preocupação com a transmissão dos valores subjacentes a essa orientação, qual seja, o compromisso ético-político com as populações que historicamente espoliadas. Dantes é preciso definir o que é esse projeto ético-político profissional do Serviço Social¹⁰²?

O projeto ético-político congrega os princípios das normativas orientadoras da profissão, quais sejam: o Código de Ética do Assistente Social de 1993, a Lei de Regulamentação da Profissão de Serviço Social, também de 1993 e as Diretrizes Curriculares do Curso de Serviço Social de 2002, que conjugados com outras propostas de intervenção profissional conformaram um norte estabelecido pela categoria como objetivo para a

¹⁰² Conforme Netto (2007:144) “os projetos profissionais apresentam a auto-imagem de uma profissão, elege os valores que a legitima socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, práticos e institucionais) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as bases das suas relações com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais privadas e públicas ...”.

realização da profissão, tendo em vista contribuir para a consolidação da democracia, dos direitos sociais, da equidade e da justiça social. Esse projeto profissional e societário apresenta uma dimensão ética que se refere à opção e a adoção de valores expressos nas escolhas teóricas, ideológicas e políticas da categoria profissional. Além disso, imprime-se nessa postura ética um componente político relacionado à assunção de uma direção política com vistas à transformação social, ou melhor, “à construção de uma nova ordem social, sem dominação ou exploração de classe, etnia e gênero” (Netto, 1999: 105) que se baseia na perspectiva da democratização social e política. O diferencial dessa proposta profissional relaciona-se ao aspecto político e combativo, porquanto postula-se o questionamento da ordem societal vigente na perspectiva de contribuir com a transformação das relações de poder instituídas.

O caráter distintivo deste projeto relaciona-se também ao fato de tornar explícita a opção ideo-política da categoria profissional e por descrever detalhadamente nas produções teóricas e nos documentos oficiais da categoria a configuração deste projeto profissional. O projeto ético-político profissional do Serviço Social requer da categoria, de acordo com Netto (1999:50):

“ o compromisso com a competência, que só pode ter como base o aprimoramento intelectual do assistente social. Daí a ênfase numa formação acadêmica qualificada, alicerçada em concepções teórico-metodológicas críticas e sólidas, capazes de viabilizar uma análise concreta da realidade social – formação que deve abrir passo a preocupação com a (auto) formação permanente e estimular uma constante postura investigativa. (...) O projeto prioriza uma nova relação sistemática com os usuários dos serviços oferecidos pelos assistentes sociais, é o seu componente estrutural o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população, incluída nesta qualidade a publicização dos recursos institucionais, instrumento indispensável para a sua democratização e universalização e, sobretudo, para abrir as decisões institucionais à participação dos usuários”.

O “Método BH” representa a primeira iniciativa prática de aplicação dos princípios ético-políticos no Serviço Social. É derivado dos estudos e ações promovidas em Belo Horizonte, de 1972 a 1975, quando foi experimentada na Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Minas Gerais, a aplicação do discurso teórico-metodológico de conteúdo sócio-econômico e político arranjado nos moldes da lógica dialética para uma ação técnica baseada neste referencial (Silva, M.G. 1983; Macedo, 1986; Faleiros, 1997). Questionam-se assim as instituições prestadoras de serviços sociais e a eficiência possível do assistente social no impasse que existe entre os objetivos que se coloca a intervenção desejada pelas organizações. O desafio do exercício profissional do assistente social passa a ser o fomento à participação sócio-política da população (Karsch, 1982).

Sendo assim, a sistematização da prática não consiste em um processo mecânico, mas uma reflexão sobre as alternativas de ação apresentadas pelas categorias de análise do poder e da conjuntura e pela escolha das técnicas mais eficazes, realizadas com a participação dos usuários (Faleiros, 1985).

Reafirma-se que o assistente social possui uma dimensão política privilegiada na sua prática, na medida em que opera como articulador entre as necessidades sociais dos usuários e os programas institucionais no campo dos serviços sociais. Sua ação passa a ter caráter político, educativo e organizativo, buscando transformações no modo de viver e pensar dos trabalhadores. A autonomia relativa no desempenho de suas funções passa a ser elemento de reflexão constante do assistente social como estratégia de ação para a mudança, incidindo numa nova direção de reversão da ideologia dominante para a construção de um projeto de classe alternativo, entendendo assim a relação da prática profissional com a prática social como necessariamente articuladas.

Na relação com os usuários preconiza-se a discussão em torno do acesso e da ampliação de direitos, bem como o fomento à participação social e política da população. Essa relação é percebida como relação sujeito/sujeito, na medida em que o assistente social possui um conteúdo crítico que permite a ele ler a conjuntura e a estrutura, ler as contradições de classes e as questões institucionais, contribuindo para o fortalecimento do usuário, que faz também a leitura da realidade, mas é o agente responsável pela sua ação, sujeito crítico, consciente de si de seu papel na história, ou seja, ele é percebido e atua como sujeito histórico.

Dessa forma, aponta-se para a qualificação teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política (Iamamoto, 2007a; Netto, 2007) adequada para o estabelecimento de elos que venham a romper com o conservadorismo, estabelecendo uma teleologia política que orienta a ação profissional, bem como posturas de enfrentamento ao estado, na perspectiva de inovar na articulação da prática com os interesses da demanda atendida. Não se procura simplesmente aprender o instrumental técnico e sistematizar a prática, mas principalmente dar um caráter dinâmico, processual, de inter-relação entre objeto, objetivo, instrumental técnico e sistematização das práticas.

Admitindo-se a existência do movimento instituinte no espaço das organizações entende-se que a ação profissional no contexto das organizações deve pautar-se pela luta pela democratização do poder, das relações de decisão quanto aos programas, projetos e serviços propostos e executados, devendo de ter sua concepção, gestão e avaliação realizada também pelos usuários (CFESS, 1997).

Questiona-se em que medida o Serviço Social pode influenciar a expansão da demandas e interesses da população no ambiente institucional. Como confrontar macropoderes e como construir poderes dentro do espaço institucional? Como contribuir para que esta população se aproprie dos recursos, das decisões e do próprio espaço institucional, na condição de cidadão?

A ação profissional do assistente social “concebe a instituição como um espaço contraditório, o que supõe a possibilidade de nele ser travada uma luta, no sentido de alterar as relações institucionais” (Serra, 1983:15). Para dar conta disso procura conhecer a organização, os problemas que atende as características dos grupos sociais, as redes de poder internas e externas, os sistemas normativos, os recursos e fontes de financiamento, o grau de politização dos usuários e o nível de participação do Serviço Social nas decisões. Diante disso, os objetivos da ação profissional estão relacionados à tentativa de submeter às organizações aos interesses dos usuários para que ela possa ser utilizada para os fins propostos pela população interessada, colocando os recursos a sua disposição, facilitando sua participação ao nível decisório, consultivo e de controle. Intenta-se conhecer a lógica do poder dominante nas organizações e dar repostas a partir desta, facilitando a transformação de demandas individuais em demandas coletivas (Faleiros, 1997). Procura-se planejar e pesquisar por meio de trabalho conjunto, participativo com os usuários, para reforçar o grau de conhecimento da realidade, tentando dessa forma romper a metodologia tecnocrática, no sentido de subverter a lógica das soluções prontas pelas equipes técnicas (Karsch, 1982).

Tendo em vista que o componente político é estruturante nesse tipo de ação profissional existem alguns campos típicos dessa intervenção, como os movimentos sociais, as organizações-não-governamentais que atuam na defesa dos direitos, os conselhos de políticas, conselhos tutelares, entre outros. Neste sentido a participação do assistente social nos conselhos de direitos ou de políticas sociais indica o exercício do “controle social”, o que implica o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação das políticas públicas, do plano da política e dos recursos financeiros destinados à sua implementação. Entende-se como uma das formas de exercício desse controle à busca pela ampliação e pela qualidade da rede de serviços para todos os destinatários da política.

O instrumental técnico-operativo adotado nesse tipo de ação profissional privilegia a participação do usuário na construção das ações, na execução e no controle do processo. A pesquisa-ação é um método típico dessa intervenção, nos moldes da enquête operária realizada por Marx na Inglaterra, cujo propósito é refletir e agir sobre uma determinada realidade investigada. Mota (1985), por exemplo, propõe a recriação da prática do Serviço

Social nas Organizações, por meio do fortalecimento do trabalhador como sujeito, a partir do estímulo a negação das formas de dominação, possibilitando o exercício da cidadania na fábrica, na gestão da política social nas empresas pelos trabalhadores, realizada pela lógica da pesquisa-ação e pelas estratégias de educação popular.

O trabalho com grupos focais na perspectiva de orientação e socialização de informações quanto ao acesso, garantia e luta por direitos também constitui uma abordagem técnica presente nesse tipo de ação profissional. Somam-se a isso, os estudos sociais e acompanhamentos sociais, nos quais se busca aliar os elementos particulares da realidade do requerente desse serviço com o geral, ou seja, as condições histórico-estruturais. Sendo assim, o que é relevante na ação técnica é a forma de apropriação do instrumento no sentido de articulá-lo com a circunstância política, econômica, cultural e social de maneira a possibilitar ao usuário o engajamento no processo de discussão e ação cidadã.

Essencialmente, a ação profissional do assistente social orientada por um compromisso ético-político está baseada em três pilares que buscam clarificar os objetivos sociais da profissão, a saber: a dimensão acadêmica, expressa pelo incentivo a produção científica e pelo desenvolvimento de um novo projeto de formação profissional pautado na formação de profissionais comprometidos com a transformação da realidade investigada; na dimensão da intervenção profissional, no âmbito das organizações que operacionalizam os direitos previstos na política social e dos movimentos sociais por meio da utilização do saber e das técnicas de forma interligada com os interesses dos usuários e; na dimensão político-organizativa da profissão, na articulação das entidades da categoria profissional com a realidade social, o ensino, a pesquisa e a prática profissional (Netto, 1999).

Nestes termos, fica evidente a postura que deve ser tomada pelo assistente social com essa orientação ético-política, qual seja: capacitar-se teórico-metodologicamente, objetivando, não somente a superação de sua prática imediatista, mas a construção de uma nova identidade profissional, pautada no projeto ético-político da profissão visando à melhoria da qualidade de vida e a garantia de direitos a toda população.

Mediante a isso e na posse dos modelos de ação profissional do assistente social apresentados e analisados, partimos no capítulo seguinte para a reflexão sobre os dados levantados na pesquisa empírica nas organizações investigadas, esses que serão confrontados com os tipos construídos e com a discussão teórico-prática travada nos capítulos anteriores sobre Burocracia, Política social e Seguridade Social do Servidor Público.

CAPÍTULO 5

A Ação Profissional do Assistente Social nas Políticas de Atendimento às Necessidades Sociais dos Servidores e Empregados Públicos Federais

Neste capítulo buscamos analisar os dados de fontes primárias (entrevistas) e secundárias (normativas das organizações) coletados na pesquisa empírica e articulá-los com a reflexão teórico-prática, realizada nos capítulos anteriores, dando ênfase à análise da burocracia, da política social dirigida ao funcionalismo público e dos tipos de ação profissional do assistente social.

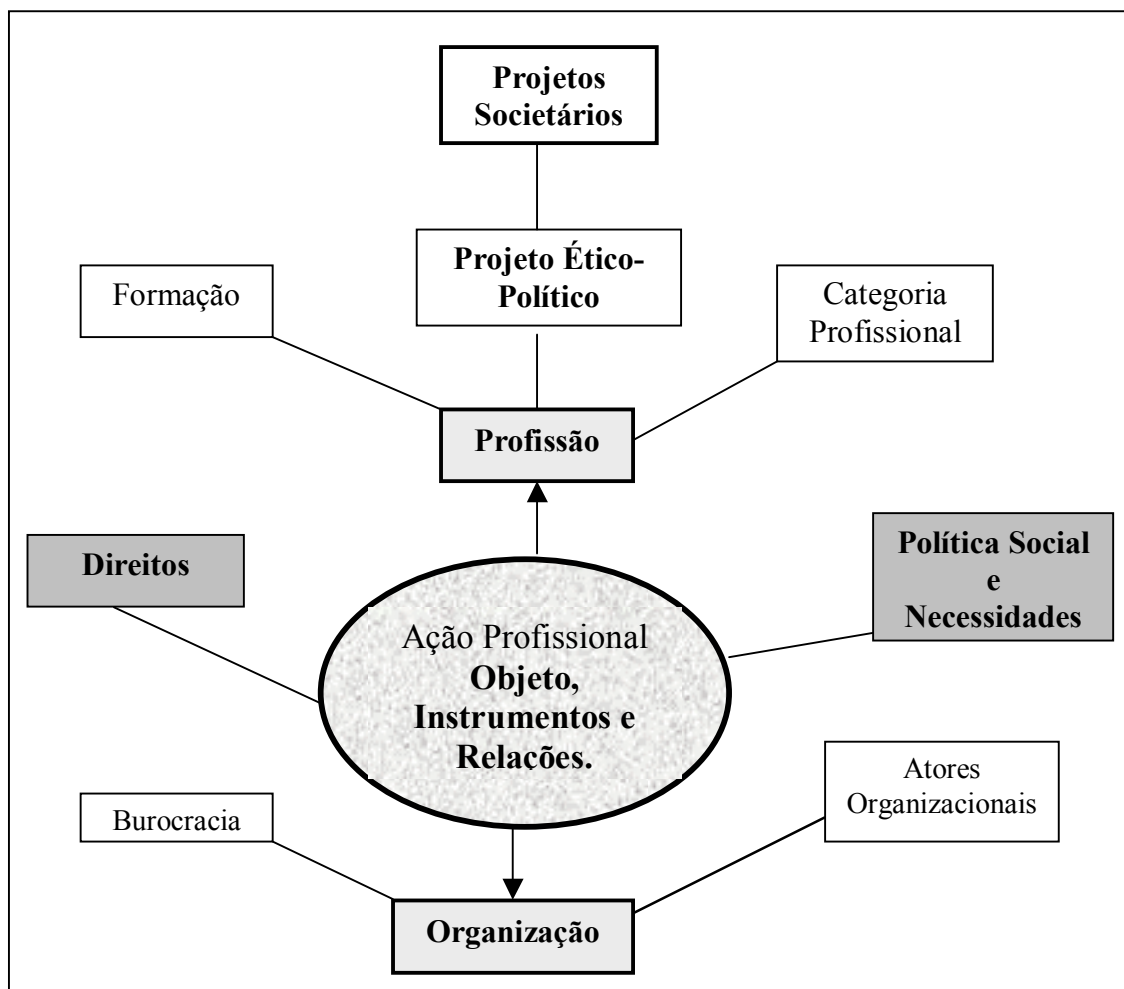
Antes de tudo é preciso apresentar o quadro de análise que guiará a apresentação e a organização dos dados que está pautado no diálogo entre a circunstância geral e a particularidade da ação profissional local. Na apresentação dos dados extraídos do discurso do assistente social, analisamos a sua ação profissional pelos elementos que interagem e determinam a sua configuração, assim enumerados:

- Características do Profissional e da Profissão.
- Quadro de Intervenção Profissional.
- A Burocracia e as Relações entre os Atores Organizacionais.

Na Caracterização da Profissão e do Profissional optamos por descortinar o lugar de fala desse profissional, o seu projeto profissional, por meio da apresentação da percepção e da análise crítica da formação, das entidades representativas da categoria profissional e do projeto ético-político do Serviço Social, dimensões que serão inter-relacionadas com a ação profissional materializada na administração pública federal. Na discussão do Quadro de Intervenção Profissional, realizamos a análise do campo de atuação, do papel, dos objetivos, da relevância, do instrumental técnico-operativo e das atividades desenvolvidas. No terceiro item descortinamos o contexto organizacional, as relações estabelecidas, a hierarquia, bem como os limites, os aspectos facilitadores e as perspectivas da ação na administração pública federal. Reiteramos que a ação profissional local é sempre referência na discussão desses temas. Tencionamos com isso abarcar e tratar criticamente a realidade e as relações travadas nesse cenário.

Em síntese esse é o quadro analítico que adotaremos para dialogar com os dados coletados.

Quadro 3 – Categorias para a análise dos dados



5.1. Características do Profissional e da Profissão

As entrevistas foram realizadas com 15 (quinze) Assistentes Sociais de 11 (onze) organizações que contrataram esses profissionais por meio de concurso ou seleção pública no período de 2004 a 2007.

Dos cargos ocupados, 5 (cinco) são cargos administrativos com especialização em Serviço Social e, em um caso, a especialização é Assistência Social. Desse grupo, 14 (quatorze) profissionais são do sexo feminino e um do masculino. Esses dados seguem a tendência revelada na pesquisa do perfil dos assistentes sociais, realizada pelo conjunto CFESS/CRESS¹⁰³, que demonstrou que há apenas 3% de homens, assistentes sociais, grupo

¹⁰³ Dados extraídos da pesquisa realizada em 2004, publicada em 2005, pelo conjunto CFESS/CRESS em parceria com a UFAL, cujo objetivo fora traçar o perfil do assistente social no Brasil, levando em consideração

esse que Bueno (2005) denominou de “aves raras” em seu estudo sobre a inserção destes em profissões tipicamente femininas.

Predominam os profissionais na faixa etária dos 22 aos 29 anos, 10 (dez) assistentes sociais, mas 2(dois) profissionais estão na faixa etária dos trinta anos, outros 2 (dois) na faixa dos quarenta anos e, outro tem mais de 50 anos. É um grupo jovem, mas que já tem formação especializada, pois 6 (seis) já fizeram um curso de especialização, apesar de que nenhum desses cursos tem relação com a prática profissional atual. Além disso, 11 (onze) destes profissionais já têm experiência profissional na área de Serviço Social, tendo se destacado a atuação em organizações-não-governamentais e o trabalho com as políticas de atendimento à infância e à adolescência. Apenas 4 (quatro) profissionais relataram que essa foi a primeira experiência profissional como assistente social.

Dos 15 (quinze) entrevistados apenas um não se formou na Universidade de Brasília. A formação ocorreu para 11 (onze) profissionais no período de 2002 a 2006, fase essa de implantação das novas diretrizes curriculares do curso de Serviço Social. Outro profissional formado em 1988 relatou que vivenciou a experiência da mudança do currículo anterior.

Entrevistamos profissionais com até 3 (três) anos de experiência na referida organização pesquisada e alguns profissionais recém ingressados com apenas 3 meses de experiência, sendo que a média foi de 1 ano e 2 meses quando da realização da entrevista. Ressalta-se que em duas organizações, devido à fase de transição do novo e do “novíssimo” assistente social contratado, optou-se por entrevistar os dois profissionais, a fim de recuperar a sua recente trajetória e as perspectivas do novo profissional. Em uma organização entrevistamos dois assistentes sociais, vinculados à unidades organizacionais distintas.

Na análise das características necessárias para o desempenho das atribuições profissionais na organização, os assistentes sociais enfatizaram a questão da “paciência”, que é aplicável aos conflitos com os gestores, com os profissionais que têm interface com sua atuação, com os usuários, com as normas estabelecidas, com o trâmite burocrático das proposições, com a hierarquia, com as relações de autoridade, entre outros fatores presentes no cenário das organizações. Essa postura “paciente” pode significar resignação ante as dificuldades expostas ou um exercício de tolerância ou uma estratégia de conquista de espaço. O fato é que as organizações, as chefias, os usuários e outros profissionais pedem “paciência” para o assistente social, a partir de uma perspectiva que visa retardar o impulso e a ação dos profissionais.

também, as relações de trabalho, o conhecimento da legislação que respalda a ação profissional e a participação sócio-política.

A percepção de “paciência” como característica necessária para o desempenho das funções, contraditoriamente, foi citada junto com características como “dinamismo”, ser “pró-ativo” e empreendedor. Nesse contexto, o que se espera é um profissional pronto para fazer e pronto para não fazer, condicionado pelas determinações, oscilações gerenciais e orçamentárias das organizações, como mostram os depoimentos dos assistentes sociais abaixo relacionados.

“Para o trabalho funcionar tem que ser forte e ter paciência”.

“... ter iniciativa, ser articulado, paciente...”.

“Tem que ter um pouco de conhecimento na área de saúde. Paciência. É preciso para dar um bom atendimento, porque as pessoas já chegam numa situação vulnerável”.

“... muito pró-ativo, porque a demanda não chega e as ações não costumam acontecer”.

“Primeiramente, empreender como nunca houve a função na organização ele precisa buscar o espaço. Acho que desbravar”.

A capacidade de articular-se com outras equipes, organizações e com a rede de serviços sociais é apontada como característica determinante para a execução das tarefas, tendo em vista que em geral não há recursos para a execução dos programas e projetos que o assistente social participa. Acrescida da articulação é necessário fomentar, segundo os profissionais, a mobilização dos atores de dentro da organização para participar dos processos. Para isso, o assistente social deve levar em conta assim a dimensão política e a posição ocupada pelos atores a fim de construir alianças de poder. O domínio das normativas e políticas que estabelecem as diretrizes para a ação constitui também requisito importante para o seu trabalho, na medida em que sua intervenção se baseia na tradução destas na forma de orientações das determinações legais e regimentais para o acesso aos direitos. Em síntese, aqui se fala da competência teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa enfatizada por Netto (2007) e Iamamoto (2007a) como traços marcantes para a ação profissional do assistente social.

Outros profissionais reconhecem a necessidade de um preparo para lidar com as questões pertinentes aos atendimentos individuais, habilidades para acionar o instrumental técnico-operativo, de estudar o caso e dar o encaminhamento mais adequado. O perfil predominantemente jovem repercute na legitimidade das decisões tomadas frente aos gestores e usuários. Ocorrem rejeições devido ao estigma do assistente social ser “um pobre que cuida de outro pobre”, tornando tensa a relação estabelecida com os atores da organização.

Dada a recorrência de entraves institucionais para a execução das atividades, há profissionais que consideram imprescindível que o seu espírito profissional de luta se manifeste, no sentido de combater o *status quo*, caso contrário à tendência é ser engolido pela

dinâmica organizacional. Reforça-se aqui o *empowerment* (Faleiros, 1997) do agente profissional como requisito para a contribuição com o fortalecimento dos usuários, na perspectiva do fortalecimento do sujeito de direitos. Soma-se a isso, a necessidade da formação técnico-operacional, teórico-metodológica e ético-política ininterrupta, de maneira a legitimar o discurso do assistente social nas organizações públicas.

“Tem que ter sangue no olho, ser muito corajoso, tenho que ser perseverante, não desanimar, ser persistente. Tem que acreditar na profissão, pois nós temos colegas que nos desanimam. Temos de estar preparados, ter conhecimento teórico, profundidade na análise e as pessoas percebem a diferença quando demonstramos segurança, afirmamos a nossa intervenção para os gestores e chefias. Nós conseguimos relacionar, em um estudo de caso, as situações que envolvem as várias dimensões da realidade, isso é por causa do nosso referencial”.

Ainda na discussão sobre o perfil do assistente social que atua nas organizações públicas, observamos nos relatos dos profissionais que os princípios orientadores de sua prática estão balizados essencialmente no Código de Ética do Assistente Social de 1993, tendo como destaque os seguintes pressupostos axiomáticos: o reconhecimento da liberdade como valor ético fundamental; o posicionamento em favor da equidade e da justiça social; o compromisso com a qualidade dos serviços prestados e com o aprimoramento profissional; e a garantia do sigilo profissional (CFESS, 1997).

A intenção de realizar um atendimento de qualidade que favoreça os interesses dos usuários na perspectiva da garantia de direitos é recorrente na fala dos assistentes sociais e se coloca como aspecto determinante no agir desse profissional. Para esse princípio se concretizar, os assistentes sociais apontam para a necessidade de resguardar o sigilo e evitar que as ingerências da administração tomem conta da vida das pessoas. O que está se tratando aqui é da demarcação de espaços entre o agir profissional e a determinação da organização. Por isso, foi comum encontrar nos depoimentos o discurso de que, antes de tudo, o compromisso do profissional é com o atendimento das necessidades sociais do usuário.

Formação profissional

Na configuração da prática profissional do assistente social nas organizações públicas estão presentes as influências e as deficiências da formação acadêmica e profissional. Os assistentes sociais ressaltaram que a formação em Serviço Social contribui para gerar o pensar crítico sobre as múltiplas determinações da realidade. Ademais, é uma formação que impulsiona o profissional para a ação transformadora, para uma reflexão teórica aprofundada, reconhecida por profissionais de outras áreas. Contudo, esta não traz consigo as ferramentas

para intervir no real, o debate histórico-téorico-metodológico sobressai em relação à discussão do instrumental técnico-operativo aplicado às situações concretas vivenciadas no cotidiano dos profissionais.

Os pontos em realce dessa formação estão intimamente associados à análise crítica da realidade e à assunção de uma postura combativa e crítica frente à organização, as relações estabelecidas entre os atores e a sua própria prática. Para os profissionais, ao inserir no rol de princípios da profissão a dimensão política, o assistente social explicita o seu posicionamento e avança para uma atuação técnico-política, inexistente em outras categorias profissionais. Entendem que o compromisso ético-político o torna um profissional diferenciado, com um olhar amplo sobre esse cenário e possibilita uma intervenção que ultrapassa o limite do curativo e do imediato.

Notamos na fala dos profissionais que a formação acadêmica tem primado por formar especialistas na área de políticas sociais, mas distante da operacionalização desses processos, da discussão de estratégias para ampliar de fato o acesso aos direitos pelos usuários. Sendo assim, o projeto ético-político assumido pela categoria profissional se arrasta pela incapacidade de formar profissionais habilitados tecnicamente para discutir com as organizações metodologias alternativas que atendam aos usuários de acordo com as suas necessidades sociais.

Os assistentes sociais consideram que os limites da formação acadêmica encontram-se na ênfase exagerada das teorias sociais, faltando uma discussão mais aprofundada sobre os campos de atuação, e outras questões vivenciadas na prática. Relatam, por exemplo, que o manuseio de prontuários, é uma questão negada e pouco discutida, bem como o relacionamento interprofissional, a elaboração de relatórios sociais, pareceres, laudos, em suma, a escassez da discussão sobre os limites institucionais. Afirmam que a formação não desenvolveu a competência ligada à utilização dos instrumentais técnico-operativos, distanciando o discurso teórico da prática. Isso provoca também o exercício da prática repetitiva com uma via única sem retorno para a teoria, pois essa não deu sustentação para a prática e os profissionais vivenciam essa dicotomia no exercício da profissão.

A *práxis* difundida na academia torna-se letra morta no cenário das organizações, na medida em que há carências de recursos técnicos para viabilizar, por exemplo, atendimentos individuais dentro de uma concepção crítica e com vistas à alteração da ordem vigente. Depende assim muito das habilidades, do perfil do profissional e da presença de outros profissionais para o estabelecimento de alianças. Esse dado revela a fragilidade da articulação da categoria profissional, da academia e dos profissionais que estão no campo.

Os limites da formação estão também ligados à ausência de uma área de investigação para discutir esse espaço sócio-ocupacional, as políticas sociais gestadas pelas unidades de recursos humanos das organizações públicas, de forma sistemática e proficiente, no sentido de produzir mais publicações, pesquisas, encontros de profissionais, enfim, aspectos necessários para definir o objeto, aprimorar as técnicas, criticar os programas, projetos, serviços e realizar ações, com um referencial apropriado. A academia, especialmente no contexto de Brasília, não levou adiante esse debate, o que repercute na atuação de um conjunto significativo de profissionais que foram requisitados pelo mercado de trabalho para ocupar esses postos de trabalho destinados ao assistente social.

“... senti falta de conhecer a parte operacional do acesso às políticas, o como chegar a essa realidade, que é um dos grandes problemas dos empregados, não sei se a Universidade conseguiria fazer isso”.

“Do ponto de vista operacional, prático, essa discussão dos campos de trabalho, não me trouxe nada (...) Tem que ter uma discussão direcionada para a prática. É saber a leitura da realidade. Fazer o contato com outros autores. O assistente social não é um profissional apenas técnico, mas nos fazemos intervenção. Precisamos ter métodos e técnicas de ação”.

“A gente não tem formação nesse campo de empresa, organizacional. Porque não tem essa área, já que é um campo de trabalho? Nós já saímos com o preconceito de que o objetivo da atuação do Serviço Social Organizacional é favorecer o patrão”.

Os profissionais para se contrapor ao cenário apresentado estão se organizando, primeiro internamente com outros colegas da mesma organização, e ao mesmo tempo se amparando, para subsidiar essa prática, nas experiências dos profissionais com mais tempo de inserção nas atividades “meio” das organizações públicas. Mas o que está acontecendo, em geral, é algo empírico, informal e sem muito rigor metodológico, dado esse que revela a necessidade de levar os profissionais e pesquisadores a se dedicarem ao debate sobre a inserção do assistente social nesse espaço sócio-ocupacional, também na perspectiva de socialização e troca de experiências, seguindo o chamado de Almeida (2007) para o retorno da sistematização da prática. Há argumentos que defendem que em outros campos de atuação, como na saúde e na assistência social, foi possível reverter essa situação de indefinição e subalternização do Serviço Social. Reconhecem assim que é fundamental o investimento técnico-científico nessa área de inserção do profissional, propiciando condições no sentido de gerar insumos para a reflexão sobre a intervenção no real.

A disciplina de estágio supervisionado é o único ponto de interseção do mundo das teorias com o mundo real, no qual a demanda por ações é intermitente e urgente. É devido a

isso que os profissionais consideram relevante ampliar o tempo de curso do estágio¹⁰⁴, espaço no qual os futuros profissionais convivem com as relações de autoridade, com a escassez de recursos, com a cobrança dos usuários, com o uso do instrumental, entre outros desafios que qualificam o pensar e o agir do assistente social. A questão é que, quando isso acontece os estudantes já tem pouco tempo para revisitar as teorias e discuti-las com a prática, ou seja, não é um processo continuado.

Fontes teóricas e literatura especializada

Para sustentar a sua ação profissional o assistente social entrevistado tem buscado fontes teóricas que se aproximam do campo de atuação, como estudos sobre administração de recursos humanos, assistência e promoção à saúde, e os estudos de Serviço Social Organizacional realizados por Freire (1983 e 2003) e Mota, A.E. (1985 e 1998), além do estudo de Karsch (1998) sobre “o Serviço Social na era dos Serviços”. Além disso, as produções sobre instrumentais técnico-operativos, as legislações e o Código de Ética são fontes de consultas permanentes e habituais. Mas o que se percebe é a escassez de produções científicas sobre a ação profissional do assistente social nas atividades “meio” das organizações públicas, que só recentemente foi explorada, especificamente, na realidade do poder judiciário nas dissertações de mestrado de Souza, M.F. (2004) e Sbabo (2005), que investigaram a bibliografia da área de Serviço Social e também constataram que esse é um tema esquecido e parcamente discutido teoricamente.

“As fontes teóricas com relação ao Serviço Social em empresas são escassas. Só via a Lúcia Freire e a Ana Elizabete Mota discutir e publicar sobre o trabalho do assistente social no âmbito empresarial”.

“Tenho lido mais legislação que tenha ligação com essa realidade, às normativas internas (...) um pouco sobre a questão da ética profissional”.

“Tem que procurar pessoas que estão na área e publicando. Tem pouca coisa. Um artigo ali outro aqui que foi apresentado em algum Congresso”.

“Busco coisas sobre alcoolismo (...) Para a nossa atuação não tem muita literatura específica. São discussões que tangenciam esse debate. Tem literatura para o Serviço Social na Empresa, mas no serviço público é diferente”.

O resultado desse esvaziamento do debate científico sobre a prática profissional do assistente social implica a perda de saber e poder (Faleiros, 1997) para discutir com a organização as diretrizes mais apropriadas para determinadas políticas, programas, projetos e serviços sociais. O Serviço Social em face da omissão da discussão teórico-metodológica é

¹⁰⁴ Netto (1996) chega a propor a existência na formação profissional em Serviço Social, algo como a residência na medicina, com um tempo maior de duração de forma a possibilitar ao profissional um contato mais sistemático com a realidade.

diluído pelas determinações racionais legais da organização, logo não tem recursos técnicos para fazer uma oposição qualificada com um enfoque embasado contra as prescrições dos gestores. A resignação parece ter sido o caminho trilhado pela academia, pelos pesquisadores e por parcela dos profissionais, que não se dispuseram, na trajetória do Serviço Social nas organizações, a publicizar e politizar essas questões.

Projeto Ético-Político do Serviço Social

Perguntados sobre como se concretiza o projeto ético-político na sua prática local, os assistentes sociais, em alguns casos, questionaram a viabilidade de empreender ações sob essa perspectiva, considerando que as demandas da organização e dos usuários diferem radicalmente dos postulados da profissão. Outros profissionais afirmaram ser possível associar essa perspectiva com as determinações institucionais e com as demandas práticas dos usuários, pois entendem que o diferencial está na abordagem do profissional.

Para os assistentes sociais entrevistados, a concretização do projeto ético-político do Serviço Social nas organizações públicas é a grande polêmica que está posta no cotidiano profissional. Os interesses da organização, em geral, divergem dos princípios do Serviço Social contemporâneo, isso implica confronto, o que no contexto da burocracia estatal é evitado em prol da normalidade, já que as relações de autoridade estão estabelecidas de forma piramidal e com um substrato legal. Assim, no caso de conflito de poder, o assistente social recém ingresso na administração pública é um dos pólos mais vulneráveis desse embate. O projeto ético-político aparece de uma forma muito limitada apenas nos atendimentos, na orientação dada nos relatórios, pareceres e encaminhamentos, no sentido do favorecimento dos interesses dos servidores. Todavia, isso não ocorre de uma forma articulada coletivamente, restringe-se à ação individual. A ação política coletiva é negada pela organização em razão dos limites legais e institucionais.

A relação das entidades da categoria profissional com a prática profissional nas políticas de recursos humanos das organizações da administração pública federal é descrita como sendo formal, ou seja, o Conselho Profissional funciona como um guardião dos princípios profissionais que, em caso de situações de conflito, é acionado. É percebido como um suporte para as situações, nas quais gestores e a organização ultrapassem o limite do tolerável no trato com a profissão. Todavia, os assistentes sociais identificam a necessidade de que o conselho e a categoria profissional assumam o debate sobre esse espaço sócio-ocupacional de uma forma pró-ativa, construindo espaços de reflexão, discussão e capacitação

em articulação com a Academia. É consenso que da forma como se dá essa relação atualmente à concretização do projeto profissional está inviabilizado. O isolamento dos profissionais na sua prática, a ausência de provocação dessas instâncias, a falta de articulação interprofissional, somada a parca presença desse tema nos encontros da categoria profissional, em suma; o estado de passividade existente contribui para a ocorrência de mais dificuldades na realização do projeto ético-político profissional nesse espaço ocupacional. Urge, conforme alguns profissionais, inserir esse debate na agenda política da categoria.

“... o discurso da teoria, e eu (profissional) tendo que me virar sozinho”.

“Poderia contribuir mais na defesa e qualificação da nossa intervenção profissional. O Conselho pode atuar mais no incentivo a capacitações específicas dessa área”.

“Sinto falta, vejo outros conselhos como o de medicina, bem mais atuante. O CRESS pode estar mais presente, facilitar um pouco nosso trabalho”.

Há profissionais que percebem na postura do Conselho o reflexo da categoria que não se organiza e não busca criar fóruns de discussão e participação, apenas reproduz uma crítica reiterativa que não avança para uma mudança do “estado de coisas”. Percebe-se então a necessidade dos próprios profissionais que estão atuando nesse espaço de alavancar e agendar politicamente o debate. As críticas costumeiras ao Conselho são vistas por alguns profissionais como sendo infundadas, pois não são socializadas no espaço legítimo de discussão da categoria profissional, restringindo-se à reclamação. Em última instância, podemos dizer que falta ao profissional se apropriar desse espaço coletivo.

É preciso destacar neste ponto que a partir de debate realizado sobre o “Serviço Social de Empresa” na Semana de Comemoração do Dia do Assistente Social promovida pelo CRESS/DF, em 2007, os profissionais que atuam nesse espaço sócio-ocupacional iniciaram um processo de construção de um fórum de discussão, de troca permanente de experiências e de articulação. Essa iniciativa, que tem apoio do Conselho Profissional, se conduzida seriamente com planejamento de longo prazo, parece constituir um dos mecanismos de fortalecimento dos sujeitos profissionais e pode contribuir para a prestação de serviços de qualidade, para a concretização dos direitos dos usuários, bem como para a afirmação do discurso competente do assistente social no âmbito das organizações públicas.

5.2. Quadro de Intervenção Profissional

A caracterização das políticas de atendimento às necessidades sociais dos servidores e empregados públicos como espaço sócio-ocupacional de inserção do assistente social ainda padece de definição. Nesse sentido, algumas questões se colocam: O fato de ser empregado

ou servidor público influencia o tipo de ação profissional realizada? Que aspectos distinguem a atuação do assistente social na burocracia estatal das empresas privadas, ou das organizações não-governamentais? Que aspectos diferenciam a atuação do assistente social nas atividades “meio” das organizações públicas?

Primeiro, é preciso refletir sobre a forma de contratação do assistente social na administração pública, que além de ser um trabalhador assalariado está submetido à institucionalidade legal do serviço público, o que o atrela a forma de organização burocrática do trabalho. O regime disciplinar a que está vinculado o impele a evitar o confronto com os gestores. O peso da legalidade, da hierarquia e do protocolo administrativo formal tem rebatimentos no modelo de ação profissional solicitado ao assistente social. Por outro lado, as garantias de pertencimento ao corpo burocrático, em termos de condições de trabalho e da estabilidade no cargo, asseguram ao profissional um *status* diferenciado, que pode fortalecer o seu discurso e o seu espaço, mas pode também vinculá-lo aos interesses da organização. A fala dos profissionais indica que na estrutura estatal o assistente social desenvolve o seu trabalho de acordo com as demandas colocadas, as diretrizes da organização e a política governamental e, em geral, é limitado na proposição de novas perspectivas de trabalho, tendo em vista a falta de recursos humanos, financeiros e materiais. No entanto, o fato de ser servidor público potencializa a prática profissional, porque o assistente social tem a garantia de que uma atitude sua (baseada nos princípios éticos e profissionais) não poderá levá-lo a demissão.

“A diferença da atuação na área meio das organizações públicas é que não adianta correr muito porque a chefia segura o trabalho. O projeto tem que passar por várias instâncias. Apresenta o projeto ao chefe de setor, depois na coordenação de recursos humanos e na diretoria de gestão de pessoas. Precisa de aprovação em todas essas etapas”.

“Temos aqui reconhecimento, status, legitimidade, perspectiva de continuidade o que permite um planejamento de longo prazo. A estabilidade nós dá segurança na tomada das decisões”.

Admitindo-se a concepção de Dejours (1992) quanto à vigência do contraponto do trabalho prescrito e do trabalho real, discutimos agora a caracterização da ação profissional do assistente social a partir das determinações institucionais.

Os parâmetros para o desenvolvimento das tarefas dos assistentes sociais nas organizações estão relacionados a dois grandes referenciais: a legislação social, especialmente, as políticas de seguridade social e as normativas existentes no âmbito interno da organização como: regimentos, portarias, instruções normativas e de trabalho, acordos

coletivos dentre outras, em que se expressa a racionalidade legal e instrumental da organização, colocando limites e, ao mesmo tempo, garantindo direitos para os usuários.

Entendemos que o nível de participação nas atividades expressa o grau de autonomia e o exercício de poder nas organizações. A participação do assistente social é solicitada recorrentemente na execução de tarefas conforme o descrito nas atribuições regimentais, todavia, muito em função da iniciativa desses novos profissionais observa-se um esforço em investigar, planejar e avaliar as atividades que se quer executar, embora esse processo ocorra com mais frequência no âmbito dos setores aos quais estes profissionais estão vinculados, podendo efetivamente a implantação de novas ações com uma amplitude substantiva. Em geral, os profissionais não influenciam na composição das normativas internas da organização e a legislação que fornece as diretrizes para essa ação. Ilustrativo da ausência dessa participação ocorreu na elaboração das atribuições do assistente social no Sistema Integrado de Saúde Ocupacional dos Servidores Públicos - SISOSP, implantado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por meio da Portaria nº 1.675/2006, quando nenhum assistente social da administração pública federal participou da elaboração desse documento¹⁰⁵. O resultado disso é, na maioria dos casos, a onipresença de demandas da organização e dos usuários por um tipo de ação profissional baseada em valores tradicionais ou racional-burocráticos, exemplificados em alguns itens das atribuições do assistente social contidos no manual do SISOSP¹⁰⁶.

No Manual do SISOSP, além das atribuições, a sua participação se dá de forma mais incisiva na avaliação da necessidade de acompanhamento do dependente legal pelo servidor para tratamento de saúde, no sentido de investigar se realmente é necessário o afastamento, ou seja, no exercício de controle no acesso ao direito.

A política de seguridade social do servidor público, que vem sendo estruturada pela emissão de portarias e outros expedientes administrativos, repercute na ação profissional do assistente social, uma vez que as diretrizes para a execução de ações no âmbito da saúde e qualidade de vida têm sido reorientadas. Alguns profissionais percebem a referida mudança como oportunidade para institucionalizar o Serviço Social nas organizações públicas, outros

¹⁰⁵ Segundo, os coordenadores da implantação desse projeto, conforme relato de uma profissional que participou de um evento de capacitação nessa matéria, o Conselho Federal de Serviço Social foi consultado na feitura deste documento.

¹⁰⁶ Competências do Assistente Social, segundo o Manual de Perícia Médica do SISOSP:

- “Viabilizar exame/consulta social (com desconto) com especialistas que não atendem na rede pública.
- Encaminhar para tratamento fora do domicílio para exame, consulta e internação, quando município não dispuser dos recursos necessários.
- Viabilizar auxílio-transporte para tratamento de saúde dentro e fora do município.
- Orientar e apoiar o servidor no seu retorno ao trabalho”(Brasil/MPOG, 2006: 04).

questionam o viés financeiro presente nessa proposta, inferindo que a real justificativa dessa política é a questão da redução dos gastos com a seguridade social do servidor público¹⁰⁷. De toda forma, a política social que orienta a ação profissional do assistente social tem sido reorientada e os novos profissionais não têm participado do processo de construção da política, já que sua ação está limitada à execução de tarefas e à operacionalização de benefícios.

“Vejo o SISOSP como um grande filão para quem trabalha com saúde ocupacional no serviço público”.

“Com o surgimento desse decreto, que eu espero que não seja uma lei que não vingue, temos mais espaço e respaldo governamental e político para executar as ações”.

“Ainda uma coisa que deixa desejar, falta uma direção firme. O que está colocado na política não está adequado à realidade dos servidores (...) não foi feito um trabalho nas bases com os profissionais que de fato executam a política, ficou tudo no nível das coordenações gerais. A gente teve uma participação inicial, mas com o tempo foi sendo limada e de repente chegou à portaria na nossa mão com tudo pronto. Nós não participamos, por exemplo, da elaboração das atribuições do assistente social que está na política”.

“O objetivo do SISOSP é o investimento na prevenção e a conseqüente redução do impacto social e econômico das aposentadorias precoces, acidentes de trabalho. Eu vejo com bons olhos essa iniciativa, pois deve ampliar a necessidade de intervenção de assistentes sociais e como tem interesse econômico deve haver investimento”.

Os profissionais elegem também como referenciais para a sua intervenção as prerrogativas, legislações e resoluções emitidas pelas entidades representativas da profissão. Somam-se ainda os documentos e instrumentos produzidos pelos profissionais dentro da organização que se tornaram o marco para a sua ação.

Outras organizações não apresentam um documento que regule regimentalmente o espaço de atuação do assistente social, o que contribui para a indefinição do objeto de intervenção, mas concomitantemente possibilita ao profissional, desde que tenha um nível de articulação teórico-metodológico e técnico-operativo somado ao interesse da organização em apoiar esse processo, a construção de um projeto do Serviço Social na organização.

“Na (organização) não têm uma norma sobre as atribuições do assistente social e dos programas”.

“Foi realizado um encontro entre os assistentes sociais que trabalham no órgão de todo o país, para elaborar um documento que normatizasse as funções do assistente social. O documento está parado há mais de um ano, acho que não há interesse da organização em aprová-lo porque propõe mudanças na olhar e na função do Serviço Social”.

“... não existe nenhum documento com as ações que devem ser executadas para a promoção da saúde e qualidade de vida, nem com as atribuições do assistente social”.

¹⁰⁷ Ver no cap.4, Seguridade Social do Servidor Público Federal, estudo comparativo realizado pelo governo entre o sistema de seguridade social do servidor público e dos trabalhadores da iniciativa privada, utilizado como fundamento para justificar a implementação dessa política.

“Não há nada no regimento interno, que defina qual é o trabalho do assistente social”.

A terceirização, fruto da reforma administrativa do Estado, ainda está muito presente nas organizações, em algumas destas há o dobro de trabalhadores terceirizados em relação aos concursados. Soma-se a isso, a larga profusão de servidores concursados, mas com prazo de contrato predeterminado, cujas responsabilidades são as mesmas dos servidores públicos, mas o acesso aos direitos é diferenciado. O processo desencadeado pela reforma do Estado gerou também uma lacuna temporal, quando muitas organizações ficaram sem assistente social ou com o profissional desviado de função. O reforço à terceirização do trabalho na administração pública revela a precarização do trabalho no âmbito da burocracia estatal. Esse fato contribui decisivamente para a ausência de parâmetros nas demandas exigidas ao assistente social, pois gestores, usuários e a população em geral, desconhecem o trabalho desse profissional, brotam daí expectativas, fantasias e representações que forjam uma percepção inadequada em relação ao projeto profissional em vigor atualmente.

Em uma organização observamos um movimento dos profissionais que resultou na elaboração de um documento, no qual as atribuições profissionais se coadunam com os pressupostos da ação profissional com orientação ético-política, apesar de se diferenciarem, em parte, da prescrição contida nos editais e nas instruções normativas internas. Sendo assim, os profissionais consideram o conteúdo descrito no documento trabalhado por eles a referência para a ação. Em outro contexto organizacional continua vigorando as prerrogativas regimentais, apesar das propostas de mudança encaminhadas pelos assistentes sociais, que não desenvolvem mais essas competências. Os profissionais afirmam que não se orientam pelo que está posto no regimento interno, mas sim a partir do que foi construído pela equipe que realiza o trabalho.

A falta de compreensão da diferença entre Assistência Social, Serviço Social e Assistente Social transparece no regimento de uma organização que, ao mesmo tempo em que define as competências da área de Assistência Social, aponta as condições adequadas para o funcionamento dessa área, denominada, em outro artigo, de Serviço Social. Essa indefinição estatuída desde a norma que rege a ação profissional na organização, tem efeitos nas relações que o assistente social estabelece, fazendo conviver discursos contraditórios nesse mesmo contexto. Como a lógica assistencial predomina no discurso da organização, o assistente social recém contratado buscou construir um plano de trabalho, definindo a área de atuação como sendo do Serviço Social Organizacional e trazendo objetivos e propostas de ação em

consonância com o projeto profissional do Serviço Social, mas em discordância da norma da organização.

Acrescentam-se as já citadas atribuições um conjunto de atividades que conformam a ação profissional do assistente social como acompanhamentos, orientações, encaminhamentos, promoção de eventos, ações essas típicas desse espaço sócio-ocupacional, que visam o atendimento das necessidades sociais dos funcionários, originadas de demandas espontâneas e dos encaminhamentos das chefias, que são mais freqüentes. Seguindo essa perspectiva, em outra organização, os profissionais destacam como atividades executadas pelo assistente social o atendimento na área de saúde e previdência social, utilizando-se de procedimentos como encaminhamentos, visitas, estudo de casos, acompanhamentos sociais, trabalho com grupo e assessoria as gerências.

Nos atendimentos dos servidores, os assistentes sociais vivenciam o dilema de privilegiar o acesso aos direitos sociais para os membros da burocracia estatal, expresso, por exemplo, nas empresas públicas que firmaram convênio com o INSS para acelerar o atendimento desses casos e reduzir o custo com o afastamento dos empregados públicos, para isso, envolvem o assistente social nesses processos. Isso em tese afrontaria os princípios ético-políticos da profissão relativos à universalização, a equidade e a justiça no acesso a bens e serviços públicos, todavia, se entendermos que a burocracia estatal precisa estar apta e com condições adequadas de trabalho para prestar um serviço público de qualidade, essa discriminação positiva, de ter acesso diferenciado a determinados direitos pode ser discutida sob a ótica relevância da prestação de um serviço qualificado a toda população, o que requer a valorização desses trabalhadores. Nota-se aqui a distinção dos servidores públicos na perspectiva de ser uma classe, na acepção weberiana, com um *status* diferenciado em relação aos outros trabalhadores.

As ações do assistente social ficam assim pautadas na viabilização operacional do acesso aos direitos garantidos, respondendo como uma tarefa administrativa, na qual o procedimento em si é a referência para a ação, em detrimento das causalidades e da politicidade das questões.

A área de saúde do trabalhador reúne um conjunto maior de atividades executadas pelos assistentes sociais, haja vista que dos entrevistados apenas 2(dois) – que atuam diretamente na área de gestão de pessoas – não estão situados em setores de saúde, qualidade de vida, medicina do trabalho ou saúde ocupacional. No rol de tarefas desempenhadas pelo assistente social, são desenvolvidos trabalhos com grupos focais, articulação da rede interna e externa, tendo em vista o acesso ao direito à saúde. Apesar de existir o trabalho com o

coletivo, ou mesmo o atendimento individualizado na perspectiva do conjunto dos trabalhadores, este nem sempre é bem recebido nas organizações, que demandam atividades com foco nos problemas do indivíduo e requerem e apóiam soluções também limitadas ao plano individual.

A disseminação dos seguros privados de saúde na administração pública é atualmente representativa, bem como a proporção de funcionários que aderiram a essa proposta, sendo assim, os setores de saúde das organizações têm passado por diversas alterações, e em muitos casos por descrédito da organização. Nesse sentido, observa-se uma aproximação da ação profissional do assistente social aos planos de saúde, tendo organizações que optaram por incluí-lo no quadro do referido setor. Os desafios para essa intervenção, por exemplo, estão nos limites estabelecidos contratualmente para o atendimento, ou seja, o princípio de um serviço público fundamental é sobrepujado pela lógica do mercado. Os profissionais percebem nesse campo a possibilidade de ampliar o acesso e a cobertura do atendimento dos servidores via parecer que indique a necessidade do tratamento e o custo-benefício para a organização.

Considerando que com o advento das reformas da previdência social houve uma evasão de servidores, que optaram pela aposentadoria precoce, observa-se um contingente significativo de aposentados na administração pública federal. Esse grupo de servidores tem sido acompanhado pelos assistentes sociais em algumas organizações, na medida em que se percebe a necessidade de mantê-los em contato com a vida organizacional e de não deixá-los a margem da sociabilidade garantida pela inserção no mundo do trabalho. Essa atividade é desafiadora para o profissional, porquanto não há um histórico nas organizações de práticas de resgate da memória e de aprendizado com aqueles que de fato participaram da história da burocracia estatal brasileira, pois ultrapassaram gestões e estratégias temporárias do governo e se mantiveram cativos nos seus postos para levar adiante a missão da organização. Além disso, faz parte do compromisso ético-político dos assistentes sociais o trabalho de mobilização e fortalecimento da organização coletiva dos aposentados na perspectiva da luta pela garantia dos seus direitos, posto que o cenário atual, como vimos no capítulo 3, é marcado pelos constantes ataques a previdência social pública como direito social consagrado na história de luta dos trabalhadores.

A demanda espontânea na maioria das organizações pesquisadas é reduzida, ocorre com mais frequência a procura encaminhada pelas chefias, por outros profissionais, por outros setores e a divulgação do trabalho por usuários que já foram acompanhados pelo assistente social. Os usuários em potencial compreendem um conjunto de servidores e empregados

públicos, seus respectivos dependentes e uma gama de trabalhadores que atuam no órgão sem manter vínculo empregatício direto (trabalhadores terceirizados), mas que representam grande parcela da burocracia estatal da administração pública federal instalada no Distrito Federal. Todavia, a procura por acompanhamento e por ações sistemáticas, de forma geral, é pequena, apesar de que é possível considerar como usuários as pessoas que participam dos eventos promovidos pelos assistentes sociais, como Feiras e Campanhas de Saúde, Qualidade de Vida, entre outras ações de grande envergadura, mas que ocorrem de forma episódica ao longo do ano.

O atendimento pontual e emergencial individualizado é a tarefa mais recorrente demandada nas organizações, e se expressa de forma mais veemente nos plantões sociais, nas demandas de chefias de outros setores e nos encaminhamentos, o que legitima essa noção do trabalho do assistente social restrito, localizado e limitado às contingências sociais, pautando-se apenas pelo cumprimento de rotinas burocráticas. Os profissionais não pretendem abandonar essa intervenção, mas intentam trabalhar para a ampliação das possibilidades de inserção profissional via projetos e programas, que visualizem os aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos dos fenômenos, de forma continuada e sistemática, interferindo na estrutura e na organização do trabalho. Postulam a instituição de políticas não compensatórias, que aguardam as conseqüências e os efeitos deletérios das condições e da organização do trabalho, mas sim políticas preventivas e permanentes de análise, discussão, participação e atendimento das necessidades sociais dos usuários.

Como possibilidade de ruptura com a lógica da resolução imediata dos problemas que aparecem, os profissionais propõem ações que envolvam a coletividade da organização no sentido de gerar um espaço de discussão sobre direitos, entre outras questões vivenciadas pelos trabalhadores, de forma a concretizar políticas vinculadas aos interesses dos usuários. A organização admite, em certos casos, essas iniciativas, todavia prioriza a ação profissional focalizada nos efeitos dos problemas, para isso recorre às competências do assistente social presentes nas normativas da organização. Além disso, os gestores, que são os detentores das prerrogativas institucionais, fazem valer a autoridade legal a eles outorgada para impor aos profissionais o tipo de atividade que deve ser realizada.

“É preciso trabalhar com grupos, com o coletivo. Mas, aí tem a rotina de agenda de atendimentos dos casos. No Rio uma colega tinha a agenda cheia. O tempo todo atendendo as emergências. É regime de plantão. Será que isso é efetivo? Será que esse é o nosso papel? Precisamos pensar na organização como um todo. Realizar uma ação de promoção à saúde, de discussão coletiva sobre qualidade de vida, alimentação saudável, e isso vai sucumbindo pelos atendimentos individuais. O nosso trabalho é social, na visão de toda a organização”.

O trabalho com grupos é uma realidade ainda restrita, que não tem recebido apoio e encaminhamento adequado pelos gestores, entretanto é uma perspectiva que já está colocada nas organizações que promoveram os programas de qualidade de vida, de preparação para a aposentadoria, de dependência química, tabagismo, de prevenção e promoção à saúde. Os assistentes sociais defendem o trabalho com grupos, a coletivização e problematização das questões aparentemente individuais, mas os gestores normalmente não incentivam essas iniciativas, do ponto de vista da oferta de recursos e do envolvimento com estas proposições.

As ações relacionadas ao tratamento e a prevenção à dependência química também compõem um nicho importante dessa intervenção, já que em todos os órgãos visitados existe um serviço, programa, projeto ou atendimento com essa finalidade. As ações de assistência, tratamento e prevenção ao alcoolismo e outras drogradições relacionadas à intervenção do assistente social estão explicitadas em 4(quatro) organizações nos seus respectivos regimentos e normas de trabalho internas. O destaque dado a essa temática reafirma-se pela presença de itens nos Acordos Coletivos de Trabalho que explicitam a necessidade do enfrentamento da dependência química, dado esse que revela a manifestação desse fenômeno em todas as organizações, que não encontraram alternativas para o tratamento e a prevenção. Os gestores, os usuários e os próprios profissionais de saúde têm resistência em participar desse tipo de atividade, pois prevalece o olhar preconceituoso, e o absenteísmo é percebido sob a ótica da inadaptação funcional, do descaso com o serviço público, ou seja, o usuário que apresenta esse tipo de problema de saúde é historicamente tratado sob o enfoque dos prejuízos causados a administração pública. Como essa questão não é enfrentada pela maioria dos atores da organização, o assistente social se coloca numa posição de destaque, por se propor a enfrentar o problema. Demonstraram ainda indignação com o fato de que parcela substantiva dos trabalhadores das organizações conhecerem os pormenores dos casos de dependência química, dado esse que revela a rotina de guarda de sigilo nas unidades de recursos humanos da administração pública.

Os trabalhos com foco na qualidade de vida são variados, ocorrendo, principalmente na promoção de campanhas e feiras de saúde, mas também em programas de reeducação alimentar, ginástica laboral, e promoção à saúde. Conquanto, considerando a legitimidade construída nos espaços, os assistentes sociais são chamados a assessorar as gerências nas propostas de planejamento estratégico. A atuação como assessor das gerências e dos programas de qualidade de vida, planejamento estratégico, CIPA (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes), meio ambiente e equidade de gênero desponta como espaço de ação mais recente para o assistente social nas organizações públicas. Mesmo já compondo a

temática de discussão na formação profissional, os assistentes sociais sentem a necessidade de aprimorar a capacitação para atuar com os referidos temas sob o ponto de vista do Serviço Social, haja vista que as referências encontradas na literatura situam-se predominantemente em outras disciplinas profissionais e científicas.

Como vimos no 4º capítulo a construção histórica da ação profissional do assistente social pautada por valores tradicionais se fez valer de referenciais teórico-metodológicos originários da Psicologia e da Psicanálise, visto que o fito desta intervenção é o indivíduo desajustado, anômico, carente e desequilibrado emocionalmente. A imagem social para os usuários desta esfera de atuação, neste sentido não está desconectada da sua produção real e histórica, mas em grande medida corrobora para a não legitimação de sua intervenção, em falas como: “Ele faz de tudo”. Por isso, muitos profissionais confirmam no rol de atividades executadas na sua rotina o atendimento decorrente de *Demanda por assistência psicológica*, e também relatam que para os profissionais de outras áreas, gestores e usuários há confusão de entendimento acerca da diferença entre o trabalho do psicólogo e o do assistente social.

A indefinição do objeto e das atribuições reais afeta no cotidiano a inserção dos profissionais nas organizações. Na medida em que a burocracia se funda na divisão racional do trabalho, tendo por base a definição de espaços de atuação pelo saber e pela especialização dos processos, o assistente social não está conseguindo legitimar-se, porquanto os gestores, usuários e a organização desconhecem o papel desse profissional e as particularidades desse trabalho.

“... eu fiquei meio perdida nessa coisa da burocracia. Eles também não sabiam muito bem o queriam de mim”.

“Incomodava-me porque o nosso papel não estava estabelecido (...) o tempo todo tinha de provar a sua prática, e as demandas que não eram da nossa competência, continuavam a chegar”.

“Quando cheguei ao Setor não tinha um trabalho definido. A chefia não tinha programado nenhuma atividade. (...) No Serviço Médico é que as atribuições começaram a ficar definidas no contato e com a demanda dos médicos por atendimento social, para emissão de parecer social e para formação de grupos de hipertensão”.

“Pelo pouco que estou aqui às pessoas desconhecem o trabalho do assistente social. Por parte das pessoas que não são da área, prevalece uma visão conservadora, tradicionalista. Acham que tem que visitar os empregados no hospital, qualquer problema e conflito no trabalho tem que chamar o assistente social. (...) Quando a gente recusa a demanda, tem gente que é muito grossa, que fala que nos falta é competência”.

“E que com as demandas a gente precisa colocar limites, delimitar o objeto. Está muito solta a nossa intervenção. Deixaram um papel do INSS na minha mesa, depois descobri que foi uma chefia que falou para o usuário vir me procurar sem sequer me comunicar. Quando atendi o servidor vi que era um problema administrativo e que não cabia a intervenção, mas a empregada insistiu que eu a acompanhasse no INSS, porque a chefia enfatizou isso”.

Os profissionais para ratificar a sua prática institucionalmente têm procurado discutir, propor e elaborar coletivamente dentro das organizações informes que explicitem a sua área de intervenção, os princípios éticos, o referencial teórico, o instrumental utilizado, em suma, tem refletido e produzido insumos para validar a sua ação nas organizações, com o intuito de gestar uma norma prevendo as atribuições do assistente social, em conformidade com a sua formação e a sua orientação ético-política. O fato de algumas organizações possuírem em seu quadro mais de um assistente social distribuído nas regionais tem possibilitado a criação de espaços de discussão e construção sobre a intervenção profissional.

“Estamos elaborando um documento que mostra quando e onde há necessidade de estudo social elaborado por assistente social”.

“Fiz um documento e um trabalho de divulgação do Serviço Social na Empresa, para esclarecer as competências e atribuições profissionais, bem como informar os usuários sobre a existência desse serviço”.

“O importante é que nossas ações estejam respaldadas em um referencial, mesmo que haja padrões diferentes”.

“A política do serviço social foi feita conjuntamente entre os profissionais de todo o país, por meio de contatos por e-mail e videoconferência. Estruturamos a política na perspectiva de realizar uma construção coletiva, só que isso passava pela coordenação, então era uma coisa mais institucional do que dos profissionais. Levamos quase 2 anos para fechar a proposta”.

Observamos no contexto pesquisado, apesar das condições de trabalho, atualmente, serem satisfatórias para o desempenho da função profissional, a ocorrência de problemas, decorrentes do desconhecimento do processo de intervenção do assistente social que implica a inadequada utilização do espaço físico existente considerando as necessidades profissionais. Por isso, em alguns casos, o profissional divide sala com outros agentes administrativos ou técnicos da saúde, comprometendo a procura e a execução de determinados atendimentos.

Relevância da ação profissional nas organizações

Os motivos para a contratação do assistente social informados pelos entrevistados relacionam-se a existência de cargos vagos, a realização de concurso público para preenchimento de vagas em todas as áreas do órgão e a implantação de políticas que exigem a presença do assistente social para conduzir as atividades. Em termos operativos, a atuação desse profissional se justifica devido às necessidades da organização para dar vazão aos problemas de saúde, funcionais e familiares que afetam a rotina dos processos de trabalho e da prestação dos serviços pelas organizações, em razão da ausência desse trabalhador (absenteísmo) e pelo impacto dos seus problemas na normalidade da rotina institucional.

Portanto, a justificativa base para a contratação desse profissional está relacionada ao atendimento das questões de administração de recursos humanos que incidem no funcionamento da organização.

Do ponto de vista da organização as ações executadas pelo assistente social são relevantes por reduzirem as tensões sociais, amenizarem as contingências sociais vivenciadas pelos trabalhadores e seus familiares, e, por consequência, repercutirem positivamente na atividade finalística da organização. Os conflitos interpessoais, as relações conturbadas entre chefe e subordinado também rebatem na prática do assistente social. Os custos com o tratamento de saúde dos funcionários são apontados como causa para a realização de ações preventivas que inibam a ocorrência de agravos à saúde do trabalhador, estes que em algumas organizações, em função das peculiaridades das atividades finalísticas, lidam com situações de risco de vida, cuidado com o outro, entre outros serviços públicos da administração pública federal. O Serviço Social confere a organização o respaldo necessário para a tomada de decisões administrativas e das cobranças que, porventura possam existir, dos sindicatos, do Ministério Público e da Justiça. Com os problemas detectados e corrigidos a organização tende a minar as questões que afetam a sua produção e, concomitantemente, demonstram para os trabalhadores interesse pelo seu bem-estar e qualidade de vida, o que reforça o vínculo e a legitimidade da autoridade burocrática. O assistente social revive no seu cotidiano “o eterno retorno” da figura de apoio e suporte das outras profissões, dos usuários e da organização.

“A organização vê o Serviço Social como o suporte mesmo, dos problemas que vão surgindo de recursos humanos”.

“A organização precisa de alguém para resolver os seus problemas, atender as demandas de dificuldades nas relações de trabalho”.

“Para (organização) acredito que seja uma questão de norma, alguém mandou que tivesse o Serviço Social, ou como eles chamam o pessoal da Assistência Social. Mas isso não está muito claro para os gestores, o papel do Serviço Social na Instituição”.

“Para a organização essas ações são fundamentais para manter a produtividade do trabalho, para reduzir custos com licenças, aposentadorias, combater o absentismo, as aposentadorias precoces, para a eficiência da organização. Para os trabalhadores, essas ações garantem direitos, bem-estar e saúde”.

“Para a instituição a intenção é diferente da nossa, o assistente social está aqui para segurar os problemas, não deixar os problemas estourarem, apesar de ser sempre chamada quando a situação já estourou”.

“Temos esse ‘abacaxi’, então vamos encaminhar para o Serviço Social que ele resolve. Infelizmente, para a organização, para os gestores, o Serviço Social deve ser paliativo, corretivo e imediato, ignoram a orientação que nós profissionais entendemos que seja mais correta de atuar preventivamente. (...) o Serviço Social é a última alternativa do servidor na organização”.

Do ponto de vista do usuário, os serviços prestados pelo assistente social têm potencialmente a capacidade de aprimorar a organização do trabalho no sentido de criar

canais de cobrança por melhores condições de trabalho e bem-estar social para os trabalhadores. Ademais, o assistente social garante um nível de segurança social para os usuários no que se refere ao enfrentamento das contingências sociais, aproximando-o da organização.

A percepção da prática profissional do assistente social como simples alternativa administrativa para situações que fogem ao padrão da organização do trabalho repercute nas demandas requeridas por gestores e usuários. Em contextos onde existe indefinição, há fragilidade no manuseio do instrumental técnico-operativo e o profissional não conseguiu afirmar-se politicamente, as ações oscilam entre a solicitação por favores ou por uma ação instrumental neutra. As relações estabelecidas entre chefias e usuários forjadas historicamente e pautadas por uma lógica paternalista nas soluções dos problemas de saúde, de acesso aos benefícios, é retrabalhada com o assistente social contratado com o mesmo teor, exigindo-se do profissional também a adoção do mesmo procedimento, abordagem e concepção, enraizados nos valores tradicionais das relações de amizade ou da racionalidade instrumental da organização.

Diante do quadro de atividades desenvolvidas nas organizações os profissionais entendem que o objeto da intervenção do Serviço Social está relacionado à possibilidade de favorecer condições de trabalho, bem-estar social e qualidade de vida no trabalho, atuando frente à “*questão social dentro da organização*”, por meio da garantia e da viabilização do acesso aos direitos. O objetivo da prática profissional do assistente social nas organizações, sob a ótica dos profissionais, refere-se ao desenvolvimento de ações que visem o atendimento das necessidades sociais dos trabalhadores, tendo em vista o seu bem-estar e qualidade de vida. A questão dos direitos é privilegiada no discurso dos profissionais como um componente que perpassa a ação profissional, sendo meio e fim. Este objetivo está associado também ao atendimento dos interesses da organização que precisa garantir condições para que a força de trabalho desempenhe sua função “pública”, e logo, para a sociedade. Acrescenta-se, o papel de agente mobilizador de recursos, de profissionais e dos usuários na perspectiva de construção coletiva das alternativas para o atendimento das necessidades sociais identificadas.

Os profissionais vislumbram possibilidades de trabalhar em conformidade com os interesses da organização numa perspectiva de articulação do bem-estar individual e coletivo, relacionando a cidadania e a relevância da atividade fim da organização, qual seja: prestar um serviço público de qualidade para a população. Mas isso depende da vigência de autonomia relativa para conduzir os processos.

Instrumental Técnico-Operativo

Conforme exposto anteriormente, nesse espaço ocupacional, devido ao ímpeto da organização de solucionar situações destoantes, predominam os atendimentos e os acompanhamentos individualizados, isso remete a recorrência do uso de técnicas de estudo do caso como a entrevista e a visita domiciliar, e como recursos para o atendimento das demandas o encaminhamento para a rede interna e externa e o acompanhamento social, funcional e familiar.

A operacionalização da intervenção profissional exige as habilidades de investigação, pesquisa e análise de informações, porque o cenário existente, segundo os relatos, é caótico do ponto de vista da sistematização de informações que subsidiem a elaboração de pautas de ação. As pesquisas se apresentam como estratégia recorrente para a investigação e proposição de ações pelos profissionais. A análise de documentos, prontuários e processos administrativos fundamentam também a ação profissional, como a realização de estudos socioeconômicos para a concessão de benefícios e a emissão de pareceres e relatórios sociais.

Verificamos em duas normativas internas das organizações, a descrição dos métodos e técnicas de trabalho que o assistente social deve lançar mão quando da sua intervenção profissional. A normatização da prática profissional ao mesmo tempo em que legitima o espaço do profissional engessa a sua ação, limitando a possibilidade de adotar, de acordo com a circunstância e com a orientação teórico-metodológica, o instrumental técnico-operativo mais apropriado. Por conta disso, detectamos nos planos e instruções de trabalho que os profissionais indicaram outros instrumentos e métodos de intervenção. Esse choque entre a norma prescrita e a norma real, revela o tensionamento das relações de poder na organização e o desafio do profissional de legitimar-se constantemente na sua prática.

O registro das informações dos acompanhamentos realizados, a geração de estatística e os relatórios constituem ações operativas indispensáveis para a ação profissional do assistente social. O seu uso adequado pode contribuir para resguardar o profissional e o seu espaço ocupacional. O compromisso com os usuários se dá também a partir do retorno via divulgação dos resultados de pesquisas e estudos. A emissão de laudos, pareceres e relatórios exigidos pela legislação para o acesso aos direitos é recurso frequentemente utilizado nas organizações, mas a manifestação dos profissionais ali contidas não é terminativa, pois deve estar, segundo os gestores, de acordo com os “interesses da administração”, por isso, antes de serem publicizados são submetidos ao crivo de alguns gestores que recorrem a sua autoridade para alterar ou validar o discurso técnico do profissional.

O manuseio do instrumental técnico-operativo pelo assistente social é objeto de conflito entre os profissionais da área de saúde, mas coloca-se como estratégia de validação da prática profissional quando este define as propriedades do instrumento e o momento apropriado para a sua utilização. A solução de pendências administrativas quando relacionadas a usuários como idosos, gestantes ou pessoas enfermas, segundo o entendimento da organização, deve passar pelo Serviço Social.

“(...) Existe um problema quanto a um instrumento de intervenção do assistente social, qualquer tipo de visita encaminha-se ao Serviço Social, desde questões administrativas, até ações estritamente médicas”.

“A visita domiciliar primeiro me foi passada com uma tarefa administrativa para coletar uma assinatura do aposentado e ser registrado no sistema de pessoal. Só concordei em fazer isso demonstrando que havia uma dimensão técnica, que eu avaliaria quais as necessidades sociais e o procedimento que iria utilizar, de acordo com o caso, e emitiria o relatório junto com a ficha de cadastramento”.

O que caracteriza o profissional dentro de uma organização burocrática é a sua área de especialização e o domínio da técnica relativa a esse tipo de prática profissional. Nesse sentido, ao se questionar a adoção ou não de um instrumental pelo profissional, está se questionando à legitimidade de seu discurso competente (Chauí, 1984). Os relatos são freqüentes de situações, nas quais a seleção e a utilização das técnicas são criticadas pela organização, o que traz o desafio para o assistente social de consagrar a sua intervenção profissional. O fato de ser um profissional que ocupa um cargo na carreira dentro da organização, o impele a ocupação de um espaço restrito no que se refere ao desempenho da sua atividade. Transparece nesse cenário o embate entre o profissional, assistente social, e o profissional administrativo requerido pela organização.

“Em outros locais de trabalho, o meu parecer era aceito, pela área administrativa, aqui o que pesa é a decisão das chefias. Eles não têm a percepção do trabalho do assistente social, não sabem, por exemplo, se com esse acompanhamento houve algum impacto na vida das pessoas e no trabalho deles. Nós sabemos o resultado qualitativo, isso não é considerado”.

Por outro lado, os profissionais questionam a lacuna presente na formação profissional que desconsidera a discussão e o aprendizado do manuseio do instrumental técnico-operativo. Isso ocasiona a dificuldade de fazer valer o seu poder e saber no âmbito institucional, ou seja, um profissional recém ingresso na organização com dificuldades de utilizar as técnicas da sua profissão tem pouco espaço para o embate com a organização no sentido de eleger qual a técnica mais adequada e como esta será utilizada. Destarte, os profissionais atestam ser indispensável que as instituições de ensino e as entidades representativas da categoria se mobilizem para contribuir com a formação técnica do assistente social. A ausência de

parâmetros internos e externos a organização esvazia o conteúdo dos documentos e instrumentos adotados pelo Serviço Social. Em razão disso, um profissional levantou a necessidade de delimitar um formato geral desses recursos técnicos, de maneira a profissionalizar o trabalho do assistente social.

Ação Profissional – Dimensão Política

A inserção do assistente social nos processos de organização dos servidores e empregados públicos na perspectiva da ampliação e da garantia de direitos é praticamente inexistente. Os profissionais apresentam uma separação entre o assistente social e o trabalhador que luta pelos seus direitos. Sindicatos e associações profissionais também não consideram o assistente social um ator no cenário de debate político acerca dos direitos dos trabalhadores na organização. O que se observa nos acordos coletivos é um espaço secundário relacionado à garantia de condições de trabalho adequadas, programas de prevenção à saúde, CIPA e em poucos documentos há a presença de itens relacionados à ação profissional do assistente social na perspectiva da garantia de direitos que vão além da questão salarial. Em quase todas as organizações pesquisadas nenhuma normativa e política produzida teve a participação do assistente social na sua formulação. Nos depoimentos os profissionais trazem a perspectiva política, no que se refere à organização interna da categoria vinculada à organização que tem como propósito legitimar o espaço da profissão institucionalmente, de acordo com o marco ético-político, todavia isso não se transpõe para a relação com os trabalhadores. Destaca-se a fala de um profissional que se propôs a se apresentar para o debate, mas não teve retorno da associação existente na organização.

Os relatos demonstram a participação dos assistentes sociais na luta por direitos, mas sem o seu papel profissional, só como servidor ou empregado da organização. Outros diante da complexificação dos confrontos com as instâncias hierárquicas superiores vislumbram a possibilidade de se envolverem como assistentes sociais nesse processo, mesmo sem o apoio da chefia imediata.

O trabalho de cunho político-pedagógico nas organizações públicas é restrito e proibido pelas gerências, na medida em que pode ocasionar processos de ruptura que afetem a normalidade da organização burocrática. Relatos de um assistente social demonstram que as possibilidades de provocar uma ação política entre os trabalhadores, em geral, repercutem de uma forma pejorativa e o tratamento dessas situações costuma ser policialesco. Conforme Mota, A.E. (1985), o limite de sua ação se encontra nas questões salariais, negociações

sindicais, problemas caracterizados como da organização e não de pessoal, restando assim ao assistente social o trabalho com os indivíduos e suas famílias isoladamente. Um caso citado por uma assistente social refere-se à socialização dos novos servidores, trabalho esse realizado por um grupo formado por assistentes sociais e psicólogos, que, de acordo com o relato, tinha uma perspectiva de reduzir o impacto da chegada do novo servidor a um ambiente diferente e em alguns casos hostil. Os profissionais entenderam que nessa atuação se aproximaram da perspectiva de articulação política e mobilização dos servidores, tendo assim um reflexo na sua organização e mobilização, o que indiretamente contribuiu com a formação de um movimento dos trabalhadores que busca melhores condições de trabalho e um Plano de Carreira para a categoria. Os assistentes sociais afirmaram que o trabalho por eles desenvolvido teve resultado e uma influência no sentido de possibilitar a reflexão de forma organizada entre os novos servidores sobre esse momento de ingresso em um órgão público. Possibilitou a criação de redes e a mobilização dos servidores, ação essa que foi bem desenvolvida, na avaliação dos participantes. A organização entendeu que esta atividade estava fomentando uma postura de questionamento da ordem vigente entre os servidores. Em decorrência disso, retirou esta equipe de trabalho e alterou o direcionamento das ações que passou a ser um trabalho mais recreativo do que pedagógico e político.

Os assistentes sociais percebem que os usuários não se colocam na posição de agentes de cobrança da organização por melhores condições de trabalho e nem tem o hábito de se organizar, exceto o parco grupo engajado nas atividades sindicais. Em determinados casos, não denunciam as irregularidades do trato da organização com a pessoa humana. Vigora um estado de enquadramento dos ditames e preceitos organizacionais como disciplina, hierarquia e, logo, obediência resignada às autoridades e às normas estatuídas, como demonstra o relato da assistente social. A problematização dessas questões configura assim uma questão latente ainda não encarada pelos profissionais.

“Poucas pessoas vêm em busca de direitos ou trazem denúncias de violação de direitos. Teve um caso de queixa de atendimento e de um encaminhamento, no qual a família do usuário considerou que ele foi lesado, aí entreguei o Estatuto do Idoso, passei o contato da Promotoria dos Direitos do Idoso. Outra situação em que pudemos mostrar o caminho para a usuária acionar o Ministério Público, no caso de assédio moral. Em outra situação uma trabalhadora sofreu um acidente que comprometeu seu desempenho no trabalho, ela foi sendo afastada, mas eles não formalizaram essa situação. Ela se sentiu muito discriminada, nós estamos procurando alternativas (...) São poucas demandas como essa que chegam, mas a gente sabe por outras fontes que existem muitos casos como esses”.

Sobre essa discussão de prática político-pedagógica do assistente social, outros profissionais entendem que é possível engendrar ações com esse enfoque, principalmente, nos

atendimentos individuais (isso ocorre também em debates, palestras, mesas-redondas entre outros). A partir da formação de vínculos o usuário é orientado a fazer valer os seus direitos, a se manifestar em prol dos seus interesses, para isso, o assistente social indica os caminhos mais apropriados para esse tipo de intervenção. Como os assistentes sociais dizem: “é um trabalho de formiguinha”, mas que segundo eles tem surtido efeito.

Abaixo segue a síntese dos aspectos assinalados acerca da intervenção profissional nesse espaço sócio-ocupacional.

Quadro 4 - Síntese da ação profissional do assistente social

Objeto	Objetivo	Atividades	Relevância para a Organização	Instrumental Técnico-Operativo
<ul style="list-style-type: none"> - Questão social no âmbito da organização. - Contribuição com o bem-estar social e a qualidade de vida no trabalho. - Intermediação das demandas e interesses dos usuários e da organização 	<ul style="list-style-type: none"> -Promover ações de valorização do servidor. - Fomentar a melhoria do clima organizacional. - Realizar atividades com vistas à qualidade de vida no trabalho. - Promover o acesso, a garantia e a ampliação de direitos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Atendimentos de casos individuais. -Trabalho com grupos focais -Encaminhamentos para tratamentos de saúde diversos. -Estudo social para concessão de benefícios -Estudos sobre o perfil dos usuários. -Acompanhamento social de servidores / empregados licenciados. -Orientação social quanto a direitos e benefícios. -Participação em Programas de Tratamento e Prevenção da Dependência Química, Preparação para a Aposentadoria e Qualidade de Vida. -Levantamento das necessidades sociais dos usuários. -Realização de atividades socioeducativas de promoção à saúde. -Acompanhamento social dos dependentes legais dos servidores e empregados. 	<ul style="list-style-type: none"> -Redução de despesas com tratamento de saúde dos trabalhadores. - Fortalecimento do laço de confiança e afinidade do usuário em relação à organização. - Satisfação e bem-estar social dos trabalhadores e seus familiares. - Espaço para encaminhar situações-problema não solvíveis administrativamente. 	<ul style="list-style-type: none"> -Entrevistas individuais ou multiprofissionais (roteiros de entrevista). -Visita domiciliar, institucional e hospitalar (roteiros de entrevista e observação). -Elaboração de parecer social para a concessão de benefícios (relatórios). -Pesquisas documentais (formulários e estatísticas). -Estudo socioeconômico (formulários). - Relatórios sociais e de atividades. - Orientação social (atendimento, cartilhas e informativos).

5.3. A Burocracia e as Relações entre os Atores Organizacionais

Na organização burocrática, o Direito, o estatuto legal, é a diretriz e ao mesmo tempo o limite para a execução do trabalho do assistente social, sendo assim, o conhecimento das regras estatuídas em nível macro-social e no âmbito da organização é pré-requisito para essa prática. As normas que garantem a implantação dos programas executados são determinantes para a sua legitimação institucional, mas os pressupostos regimentais, as exigências do protocolo burocrático soerguem uma barreira, em muitos casos, intransponível na execução das atividades. Nos casos da concessão de benefícios e licenças, as normas limitam a subjetividade e o saber do profissional e enquadram a realidade apresentada em um esquema fechado, baseado na racionalidade legal pretensamente neutra.

Os pilares da forma de organização burocrática são a hierarquia e as relações de autoridade dela decorrentes, no primeiro momento para os profissionais, de forma geral, esse aspecto dificultou a realização de ações pontuais e desencadeou uma série de conflitos. Adiante, muitos profissionais perceberam que as propostas encaminhadas esbarravam na necessidade de passar por todo o rito hierárquico. Os procedimentos legais, o protocolo administrativo, inato às comunicações oficiais, constitui um valioso recurso de poder que está na posse dos gestores. Os entraves podem ser definidos como uma estratégia, uma clara manifestação de poder da organização para limitar o raio de alcance das atividades e restringir a prática profissional.

“A hierarquia aqui é muito rígida. Eu só posso me reportar a minha chefe imediata. Senti que falar com o chefe superior não é bem recebido aqui. O chefe da minha chefe pediu para eu fazer uma proposta de trabalho, mostrando o que eu podia fazer. “Qualquer demanda que a gente apresenta tem que seguir todo esse caminho.”
“Para fazer um *slide* divulgando uma atividade demora uns 10 dias tramitando quando não para em algum lugar. Qualquer coisa você tem que definir um prazo enorme de antecedência para não perder a ação”.

Na distinção do espaço ocupacional das unidades de recursos humanos na burocracia estatal com relação a outros espaços, onde os profissionais estavam inseridos, observa-se uma avaliação crítica da organização do trabalho, principalmente, no que se refere à autonomia para executar tarefas e ao reconhecimento do saber fazer do assistente social. Essa constante cobrança por definição do seu objeto, do que faz na organização, gera insegurança entre os profissionais que distantes das entidades da categoria e da academia, observam a germinação de um terreno fértil para o domínio racional-legal da burocracia que impõe sua autoridade sem muitas resistências.

A reflexão sobre sua prática indefinida, secundarizada e manipulada pelos gestores provocou no assistente social questionamentos ligados à necessidade concreta de ter um profissional especializado com recursos técnicos qualificados, mas impedido de realizar as ações planejadas, em decorrência da dinâmica da organização. O *locus* secundário da ação profissional do assistente social manifesta-se na fala dos profissionais que não observam que há ressonância nas propostas desenvolvidas, em muitos casos, esse fazer profissional não tem visibilidade, apesar de ser indispensável no rito burocrático de cumprimento das normativas estatuídas.

“Tinha algumas horas que eu me questionava se a gente fazia diferença naquele cenário. Porque você fica se questionando se é para isso que venho trabalhar aqui. O tempo todo você apresenta projetos com demandas urgentes, diz que a gente precisa institucionalizar isso. E eles falam para você esperar um pouco. Isso vai dificultando o que eu faço aqui”.

“Aqui a gente ainda fica na questão do que o assistente social faz. Nós somos contratados para prestar um tipo de serviço que não está definido em nenhum lugar. Falta autonomia e temos a necessidade de nos afirmar”.

No relato dos profissionais, os limites do nível de participação do assistente social ficam explicitados, seja em função das determinações normativas, das barreiras construídas pela hierarquia ou pela rotina exaustiva dos atendimentos focalizados. Todavia, nos programas que desenvolve, conseguiu-se, em alguns contextos, assumir a coordenação das atividades, mesmo se deparando com os limites postos pelos gestores.

Para lidar com o aparato hierárquico e com as estratégias de assunção de poder da autoridade burocrática, os profissionais têm evitado o confronto, sabedores da existência de limites estreitos no regime disciplinar do servidor público. Constata-se que o processo instituinte tem ocorrido predominantemente no âmbito da intervenção profissional, lá onde o saber especializado tem sua legitimidade, na divisão do trabalho dentro da burocracia, na discussão da sua autonomia, do poder de decisão, do manuseio do instrumental técnico-operativo, enfim na afirmação do seu discurso competente (Chauí, 1984).

O relacionamento com as outras chefias, derivado do encaminhamento de casos, tem sido conturbado, pois dotadas da autoridade institucional as chefias prescrevem ações ao assistente social que, acuado diante das pressões da organização, comumente não consegue oferecer resistência, com agravo nas situações em que a sua intervenção não está definida regimentalmente, ou seja, não há respaldo para as suas proposições. A expectativa quanto a um tipo de ação profissional que se concretiza de forma diferenciada frustra as expectativas dos gestores, ocasionando, em certas circunstâncias, conflitos relacionados ao papel profissional do assistente social.

“A gente tem mais problema no contato com as chefias, é onde tem mais equívoco”.

“Outro caso que apareceu foi de um servidor que ficou trinta dias sem vir trabalhar porque estava em crise, só que a chefia só comunicou isso para a gente depois desse longo período, em que não tentou falar com o empregado, esperou a coisa pipocar. Ai chega o empregado com um atestado de 30 dias para trás o que não vale para o INSS. Querem que eu faça milagre. Se isso fosse passado antes, tem um esquema para investigar, falar com o servidor, ainda mais alguém que já tem depressão. Foi omissão da chefia”.

“A chefia me ligou e falou ‘eu quero que você acompanhe direto esse caso, tenha atenção com ele’(...) Teve um caso de uma pessoa que teve um AVC, e estava internada. A chefia dele cobrou uma visita da assistente social. O que queriam de mim era saber o estado clínico dele, informação médica não tem como eu dar”.

A herança de uma prática impregnada de assistencialismo, de relações personalistas viciadas e a predominância da determinação institucional tem acarretado um peso significativo para o agir do assistente social que, além de propor um tipo de ação profissional, precisa mostrar que a direção até então dada, pelos próprios assistentes sociais ou pelos gestores, a prática profissional é inapropriada e contraditória, em relação ao compromisso ético-político do Serviço Social, hoje vigente. Em outras situações, há uma demanda clara para que ocorra a intervenção profissional, mas esta não é encaminhada pelos gestores e responsáveis da organização, como nos casos das pessoas com deficiência.

Diante desse cenário, os profissionais sugerem um trabalho de esclarecimento junto a todos os usuários e gestores quanto ao real papel do assistente social nas organizações. Existem já algumas iniciativas em curso que utilizam os canais de comunicação interno para apresentar o profissional e a sua área de atuação. Em outras organizações, a proposta está no prelo, mas existem contextos em que esta proposta não foi aprovada, o que motivou os profissionais a realização de um trabalho *in loco* de divulgação da sua prática, quando da execução de alguma ação nos postos de trabalho.

No processo de trabalho do assistente social vige uma série de conflitos de expectativa quanto aos procedimentos e resultados dessa ação profissional. Gestores, usuários e assistentes sociais divergem quanto à operacionalização dessa intervenção, o que coloca em xeque a prática profissional do assistente social na burocracia estatal, pois seu discurso perde legitimidade, seu saber é questionado e sua prática subalternizada.

“O Assistente Social tinha noção do seu papel institucionalizado e estabelecido. O empregado não. Tem que ficar o tempo todo ratificando o seu papel ali dentro. Ficam te procurando por uma porção de coisas que não é da área de Serviço Social, como atendimento psicológico”.

“Existe uma confusão do que o Serviço Social faz, dá parte dos gerentes e empregados. Isso me incomoda muito”.

As chefias que no seu setor enfrentam situações atípicas, problemas funcionais, de saúde, familiares ou de desempenho do trabalhador, transformam essas necessidades em questões administrativas que precisam ser solvidas com uma “canetada” ou um documento oficial e por um agente delegado pela instituição, o assistente social, para dar conta das situações anômalas no contexto organizacional. Mas a questão crucial que se coloca é que essa intervenção já vem definida pelo gestor, inclusive os recursos técnicos que serão utilizados.

A rotatividade das chefias nos postos de coordenação das ações que integram o escopo do trabalho do assistente social, decorrente em grande medida do modelo patrimonial de indicação dos cargos, que privilegia a confiança e não o mérito, também repercute negativamente na condução e concretização dos projetos. A relação com a chefia apresenta-se de maneira protocolar e administrativa, restringindo-se ao encaminhamento de expedientes e a comunicação de situações que extrapolam a alçada dos setores.

“A gente acabou de ficar sem chefe. Agora a gente tem um chefe, da divisão de serviços auxiliares. Participa mais do encaminhamento dos documentos, e em algumas situações emergenciais e mais complicados. Aqui é a gente que tem que definir quais são as demandas em que podemos atuar, para não ficarmos somente no atendimento de casos”.

A área de recursos humanos, a princípio, é responsável por dar conta das condições e da organização do trabalho, qualificando, remunerando e, também, atendendo às necessidades sociais do trabalhador. Todavia, o que os profissionais percebem é um despreparo dos gestores e da organização como um todo no trato do aspecto humano da organização, manifesto na inadequação das condições gerais de trabalho, na presença de relações funcionais autoritárias, e na falta de qualificação dos gestores para trabalhar com pessoas. Ademais, inexistente a visão de que a “área meio” é um componente indispensável para o cumprimento dos objetivos da organização, ocupando assim um lugar operacional e não estratégico para a organização. Com isso não atentam para o fato de que a organização racional do trabalho depende de pessoas que estejam engajadas no processo de trabalho e que tenham como contrapartida a proteção e a segurança social para se envolverem nas atividades. A compreensão do trabalho humano como engrenagem da organização, herdada da administração científica do trabalho taylorista, sobressai nas ações de recursos humanos na administração pública, por isso o trabalho do assistente social é desvalorizado, na medida em que a organização interessa tão somente resolver as contingências sociais que geram efeitos deletérios na produção finalística da organização. Os relatos revelam também uma visão

descrente quanto à possibilidade de promover processos instituintes no espaço da organização, visto que as mudanças não são perceptíveis e, mesmo quando ocorrem, são lentas e conflituosas.

Ingressar na organização como concursado, especialmente, no contexto brasileiro, em que até a publicação da Lei 8112/1990 a forma de provimento mais recorrente era por meio de indicações políticas, provê legitimidade para esse profissional. Ademais, nos casos em que está substituindo um funcionário terceirizado, o nível de autonomia e até o acesso a determinadas informações próprias à organização é mais facilitado. Essa autonomia é relativa, porquanto o fato de ser novo na organização, o obriga a cumprir três anos no estágio probatório, no caso de servidores estatutários, e em média seis meses no caso de empregados públicos, ou seja, esses profissionais têm seu poder de questionamento minimizado no momento que ingressam na organização, quando o impulso por mudança e a visão crítica acerca do “estado de coisas” vigente está mais a florada. Quer se dizer com isso, que a avaliação de desempenho pode ser uma estratégia de poder adotada pela organização para que seja extraída somente atividades de “interesse da administração”.

Na tênue relação triangular entre assistente social, gestor e usuário, o conflito de interesses e o convívio intermitente acirram os embates. Do profissional é cobrado pelos usuários um posicionamento mais claro, haja vista que, historicamente, a organização não prestigiou os servidores, e o tratamento da área de recursos humanos deixa a desejar para o trabalhador, no que se refere à questão ética, funcional, interpessoal, em suma: o servidor questiona o assistente social no sentido de enxergar as possibilidades de formação de aliança na defesa dos direitos. Ao assistente social cabe refletir sobre o seu papel dentro da organização e o compromisso da profissão na garantia de direitos.

“O complicado de trabalhar na área meio é a questão dos interesses da organização e dos servidores, trabalhar a favor dos interesses dos servidores a partir de uma demanda que é colocada pela organização e pela legislação, esses mesmos que estabelecem os limites da nossa intervenção. Questionar toda esta estrutura. O usuário, às vezes, nos vê como parte dessa estrutura, não entendem que a gente está do lado dos servidores, até porque já estão muito calejados, já tiveram muitos problemas com as chefias e com a organização de uma forma geral”.

Há assistentes sociais que descrevem que a forma de organização do trabalho na burocracia estatal brasileira tende a provocar no profissional uma animosidade quanto ao envolvimento nos processos de trabalho, pois prevalece o esforço de enquadrar as ações em uma rotina engessada, na qual novas práticas e a criatividade do trabalho são negadas, bem como a participação sócio-política. Essa característica do trabalho na burocracia estatal

reproduzida pelo senso comum, nada mais é que o resultado da dominação racional-legal, que privilegia a ordem, a disciplina, o controle, a legalidade, em detrimento da reflexão, da crítica e da participação.

Hierarquia e Ação Profissional

A configuração das relações hierárquicas na organização foi analisada pelos assistentes sociais como sendo um dos maiores entraves a realização da ação profissional orientada por uma perspectiva de garantia de direitos, participação, fortalecimento e favorecimento dos interesses dos usuários. Entendem que esse é o instrumento legitimado para a representação das relações de autoridade na organização. O modelo piramidal de apreciação das propostas dos profissionais funciona como breque e subordina a avaliação técnica especializada aos interesses da organização e, em certos contextos, aos interesses políticos dos gestores.

A cristalização da hierarquia nas organizações é fator responsável pelas demandas relativas à organização do trabalho, à saúde do trabalhador, ao relacionamento interpessoal, ou seja, a maneira de conduzir as relações de autoridade na organização tem rebatimentos nas necessidades sociais apresentadas pelos usuários aos assistentes sociais. Por conseguinte, a hierarquia reverbera conflito e insatisfação no espaço de trabalho, mas é também responsável por conter a ordem e reduzir as tensões por meio do uso da sua legitimidade com base na possibilidade legal de uso da força institucional ou pela possibilidade de acionar recursos, como a ação profissional, para mitigar os efeitos dos problemas, muitas das vezes decorrentes dessa mesma hierarquia.

Os assistentes sociais percebem que as relações hierárquicas impactam na prática profissional de forma mais incisiva na autonomia profissional, expressa na proposição de atividades, no manuseio exclusivo do procedimento técnico mais apropriado para a circunstância específica e na possibilidade de realizar críticas, fortalecendo o debate sobre direitos. O estatuto profissional está subordinado ao aparato legal forjado pela organização, que enquadra a ação profissional em um modelo, que não se coaduna com a orientação ético-política da maior parte dos entrevistados.

Na correlação de forças e no questionamento das relações de autoridade, os assistentes sociais visualizam perspectivas de enfrentamento da hierarquia engendrada pela burocracia por meio da demonstração teórico-metodológica e ética da relevância da situação. A legitimidade da ocupação do cargo por meio de concurso público e o respaldo legal para o exercício

profissional, dentro das competências previstas em lei, são elementos justificadores da ação proposta. A formação de alianças dentro da organização e o amparo na rede institucional externa, como referência da prática profissional, se coloca como estratégia de validação do discurso profissional, em oposição à fala racional instrumental da organização. A busca de instâncias superiores a sua chefia imediata não parece ser uma alternativa apropriada, pois o assunto se torna objeto de medição de poder entre as gerências, sendo que o ônus maior recai no profissional que está na ponta.

A cobrança pela aceitação dos ritos burocráticos racional-legais constitui fonte de legitimação da autoridade burocrática e condiciona o servidor ou o empregado público a ter de referendar suas atividades ao submetê-la a toda escala hierárquica, em que se avalia a conveniência e a oportunidade da proposta, ou seja, a necessidade, a relevância, a urgência e a viabilidade de realizar a ação profissional proposta. É certo que nem sempre esse trâmite é um fator dificultador, dado esse que corrobora a idéia de que está é uma estratégia utilizada nos casos em que há necessidade de adaptar as proposições aos interesses da organização. Por outro lado, os ritos burocráticos que demandam o trâmite de documentos asseguram ao profissional o registro das informações e, por reboque, a responsabilização dos gestores pela realização ou não de determinada proposição, ou seja, é uma forma de resguardá-lo.

Gestores e Ação Profissional

A relação travada entre os assistentes sociais e os gestores se desdobra em duas esferas, a saber: a relação interpessoal favorável e a frágil relação profissional. Desconsiderar o parecer do assistente social, não trazer retorno aos relatórios de atividades divulgadas, sobrepor às decisões de outros profissionais às do assistente social, entre outros, são exemplos de atitudes dos gestores no trato com esses profissionais. Soma-se, a omissão ou a falta de vontade política para encaminhar as propostas dos assistentes sociais, se valendo para isso da sua autoridade, dos procedimentos legais, da comunicação oficial e da hierarquia da organização. Outro aspecto característico é o desconhecimento do objeto, dos objetivos, enfim do potencial que o assistente social pode desenvolver na organização, o que ocasiona demandas e solicitações incompatíveis com as atribuições e competências do profissional, que mesmo rejeitando as tarefas delegadas é impelido a cumprir as determinações dos gestores. Por conseguinte, a emergência de conflitos está sempre latente e a espreita de uma situação de discordância.

De acordo com a maior parte dos profissionais, os gestores não têm sido aliados na conquista de espaço para o assistente social e na viabilização de condições para o atendimento das demandas radicais dos trabalhadores. Apesar de contribuir para a melhoria da infraestrutura e do espaço físico na organização (condição indispensável segundo a Resolução do CFESS nº 436/2006 que dispõe das condições físicas e técnicas do exercício profissional de assistente social), esse apoio não reverberou na assunção das propostas do Serviço Social. Os profissionais questionam a competência dos gestores para o exercício dos referidos cargos, haja vista a falta de disposição e conhecimento para defender os programas e projetos dos setores. Além disso, os gestores sugerem ações aos assistentes sociais e não buscam conhecer melhor a profissão.

“A relação com a chefia era boa. Todo muito sabe um pouco o que é o Serviço Social, todos têm uma idéia interessante sobre o que o Serviço Social pode fazer. Não tem a idéia do contexto, não tem a formação, tinha dificuldade, pois enquanto gerente ela tentava seguir a risca a norma. A gente tentava reduzir a tensão, sensibilizando a chefia para flexibilizar a norma. Mas defendendo os interesses da empresa a gerente é que tomava a decisão”.

“... a relação profissional não é fácil. É um mau gestor, em termos de planejamento, organização e iniciativa para os trabalhos. É uma pessoa centralizadora que não dá vazão as coisas. O servidor liga para gente perguntando sobre o processo e quando vamos procurar o processo o encontramos empilhado na mesa do chefe a meses”.

“Ela (a chefia) não sabia o que é o Serviço Social, Assistência Social, Assistencialismo, por isso não delegou nenhuma atividade. Sondei o que eles esperavam que o assistente social fizesse para dar os esclarecimentos sobre a prática do assistente social”.

Em síntese constata-se que os gestores contam com a ação profissional do assistente social, mas em um lugar bem delimitado administrativamente, sob sua chancela.

Usuários e Ação Profissional: demandas, conflitos e necessidades sociais

Os usuários dos serviços prestados e das ações executadas pelos assistentes sociais nas políticas de recursos humanos da administração pública federal estão definidos como aqueles trabalhadores que tem vínculo empregatício ou prestam algum serviço à organização. Esse é um aspecto diferencial desse espaço sócio-ocupacional na medida em que um mesmo grupo por muito tempo demanda os serviços, variando nos casos de novos servidores e empregados públicos, e nos casos de aposentadoria, cessão e outros. Acrescenta-se a esse grupo, os familiares, mais especificamente, os dependentes legais que constam no assentamento funcional do servidor e do empregado público.

De antemão, é preciso diferenciar duas categorias de trabalhadores do Estado, investigados nesse estudo: os servidores públicos que são regidos pela Lei 8112/1990 e por

um regime previdenciário próprio, e os empregados públicos que respondem também pela referida lei, mas o seu regime de previdência social deriva da Lei nº 8213/1991, e sua regulamentação se dá pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT – sendo que sua atuação é exclusiva das empresas públicas e sociedades de economia mista. O aspecto distintivo dessas duas categorias está relacionado à garantia de estabilidade dos servidores públicos e ao seu regime próprio de previdência social. Em ambos os casos, os servidores públicos têm acesso a um conjunto maior de direitos, que garantem a segurança e a proteção social do trabalhador.

Os chamados “pré-aposentados”, os aposentados e os pensionistas, constituem o maior contingente de trabalhadores na administração pública federal¹⁰⁸ e têm se tornado usuários freqüentes dos serviços prestados pelo assistente social, solicitando encaminhamento e orientações quanto ao plano de saúde, ao processo de aposentadoria e a questões diversas relativas ao tratamento e a prevenção da saúde. Destacamos que está na raiz das questões que perpassam a preparação para a aposentadoria, o grau de valorização da organização em relação a esse trabalhador, que pode ser incentivado a se aposentar ou pode receber orientações quanto aos seus direitos, e quanto às perspectivas pós-aposentadoria, no sentido de tomar a decisão mais apropriada em relação aos seus interesses.

No rol de usuários dos serviços prestados pelos assistentes sociais, existem os trabalhadores terceirizados, grupo que cresceu vertiginosamente depois da reforma do Estado de 1995. Com a lei nº. 8.745 de 1993, que regulamentou o dispositivo constitucional que trata da contratação de pessoal em situações excepcionais e de extrema urgência, foi aberto o espaço para a contratação de trabalhadores concursados temporários. Em seguida, com a proliferação de programas conduzidos pelos organismos internacionais emergiram os consultores, cujo serviço prestado é para a administração pública, mas a contratação é via organismos internacionais e estes trabalham por produto. As chefias sem vínculo com a administração pública, ocupantes de cargos comissionados, de livre provimento, também fazem parte do grupo de usuários do assistente social; e em alguns órgãos, os estagiários também os procuram. O atendimento para o grupo que compõe esse estrato da burocracia estatal é limitado em razão da possibilidade de utilização e alocação de recursos, que, em geral, é

¹⁰⁸ Se considerarmos como pré-aposentados os servidores com mais de 50 anos de idade, já há mais de 30 % dos trabalhadores da ativa (aproximadamente 250.000 servidores) e 514.678 aposentados e 425.175 pensionistas, que conformam um público potencial da prática do assistente social bastante expressivo. Dados extraídos da tabela 2.1 - Quantitativo de Servidores Federais da União, por Poder, de 1991 a 2005, segundo a situação de vínculo (Boletim Estatístico de Pessoal, 2006), em que foram considerados os valores dos servidores do poder executivo federal, administração direta e indireta.

restrita, por determinação legal, aos empregados e servidores públicos. Todavia, o encaminhamento para a rede de serviços sociais, o contato com a comunidade e a orientação quanto aos benefícios da previdência social são ações dirigidas a esse grupo e realizadas pelo assistente social.

A maior parte dos usuários que buscam ou são encaminhados para o atendimento social, são pessoas que estão lidando com as contingências sociais materializadas em um problema de saúde, no afastamento do trabalho, no pleito por algum benefício, em problemas funcionais, interpessoais ou familiares. O estado temporário que acarreta de certa forma a inaptidão ou a inadaptação no trabalho, segundo o padrão racional da burocracia estatal, provoca a ação da organização, que opta por delegar ao assistente social o estudo e a intervenção do caso. É fato que essa delegação não garante ao assistente social autonomia para o encaminhamento do caso, mas é ele o agente portador do poder da organização e do saber especializado responsável pela administração da questão que se coloca.

Um caractere distintivo dos usuários desses serviços nas organizações refere-se ao estigma que esses trabalhadores carregam dentro da organização, antes mesmo até de chegarem ao profissional, pois são vistos não como servidores ou empregados públicos, mas sim como “drogaditos”, “doentes”, “depressivos”, “loucos”, “problemáticos”, porque tiveram conflitos com a chefia ou porque têm questões pendentes na família publicizadas no local de trabalho, “dependentes químicos”, “endividados”, “velhos”, “preguiçosos” porque faltam ao trabalho, “ignorantes” porque não receberam qualificação nem foram reciclados na sua área de formação, inadaptados, “sem lotação”, porque foram retirados do setor de trabalho e encaminhados para a disponibilidade na área de recursos humanos. Esse estigma individualiza os problemas dos usuários e dificulta a participação destes na proposição de alternativas que atendam a coletividade dos trabalhadores.

O fato de ser funcionário da mesma organização que contrata o usuário do seu serviço, vivenciando as mesmas questões e conflitos, partilhando dos mesmos espaços coletivos como, por exemplo, o refeitório e os encontros comemorativos com todos os servidores, provocam no assistente social uma postura de vigilância constante com relação ao sigilo das informações. Por outro lado, essa proximidade possibilita a criação de um vínculo necessário à politização das questões imbricadas com os direitos dos trabalhadores, mas é passível também da criação de relações de desconfiança e descrédito do profissional, dada à ausência de resultados nos trabalhos implantados.

Em resumo, os usuários típicos são pessoas que tiveram de explicitar algumas questões de foro íntimo, ou publicizaram questões decorrentes da própria organização do

trabalho, mas que os afeta aparentemente individualmente. Quando são encaminhados usuários que não trazem esse perfil eles buscam se dissociar dessa imagem ou recusam o acompanhamento do assistente social.

“Na realidade dos servidores com que a gente trabalha, eles são extremamente subvalorizados pela administração. Tem uma visão muito delicada da organização. Não estão acostumados a serem ouvidos, assistidos, pelo contrário, o que prevalece são os casos de abuso, destrato e descaso com a sua condição”.

“... o servidor chega aqui como o ‘servidor problema’, mas ele é também vítima e parte dessas relações”.

Essa assistência é percebida, de uma maneira geral, como última alternativa para a solução da sua situação, como uma espécie de salvador, ou como mais um agente da burocracia pronto para fazer valer a lei. Ir além da benesse e da rotina administrativa é o desafio do assistente social na relação que trava com os usuários. Fortalecer e zelar pela qualidade dos serviços prestados constitui essa prerrogativa. Contudo, sua atuação pode ser diferenciada, se pensada em conformidade com o modelo de ação profissional guiado pelo compromisso ético-político, na medida em que conecta a problematização e a coletivização de questões que se manifestam individualmente e emergencialmente e têm a habilidade de politizar o debate, a luta e o acesso aos direitos.

A demanda dos usuários pelos serviços prestados pelo assistente social refere-se primordialmente à operacionalização de direitos de seguridade social, quais sejam: assistência social, que no serviço público se caracteriza pela concessão de benefícios; previdência social via acesso ao INSS para os empregados públicos e trabalhadores terceirizados e aposentadorias por invalidez, orientações na fase da pré-aposentadoria, entre outros para os servidores estatutários; saúde, com as ações executadas nos programas de qualidade de vida, saúde ocupacional e promoção da saúde, além da interlocução com os seguros privados de saúde e a avaliação social nos casos de licença para tratamento de saúde e acompanhamento de dependente legal enfermo.

Ora, como se apresenta essa demanda? Os profissionais percebem que o usuário busca o assistente social na perspectiva de ter um encaminhamento para a resolução de uma situação específica e pontual. Nessa busca, espera-se do assistente social uma postura paternalista que comporta uma relação com envolvimento emocional, na perspectiva da caridade, da ajuda e da comoção com a situação social apresentada. A demanda por atendimento em situações-problema relativas ao relacionamento interpessoal, que é mais freqüente entre subordinado e chefia, é significativa. Nestes casos, espera-se do profissional quase sempre uma medida administrativa de cunho disciplinar.

As seções e setores de Serviço Social são percebidos como instância de mediação de conflitos e negociação entre pares, mas numa perspectiva de ajuda e não de direito violado. Não está claro para o usuário – nem para os gestores – o que o assistente social pode oferecer, sendo assim, demandas que poderiam ser solucionadas pelo próprio usuário, pela chefia ou por familiares, são requeridas ao assistente social que é percebido como o “cuidador social” daquelas pessoas que precisam de ajuda. Podemos afirmar que essa construção se deve ao modelo de ação profissional calcado em valores tradicionais forjado historicamente pelos profissionais e difundido nas organizações. A concepção de sujeito de direitos dista em muito da percepção dos usuários, condicionados a serem tratados, pelos gestores e profissionais da saúde como “pacientes”.

“Já nos procuraram no final de semana para visitar uma família de um servidor que tinha falecido, foi uma determinação da superintendência. Me pediram o celular e disseram ‘se acontecer uma emergência a gente te chama’. Tem que ter um mínimo de esclarecimento. Ficou essa cultura paternalista do Serviço Social”.

De acordo com os assistentes sociais, essa percepção da prática profissional compromete a intervenção e tipifica o seu agir. Sendo assim, a rejeição das demandas apresentadas, que não constituem matéria do Serviço Social, é qualificada pelos usuários como incompetência ou mesmo “má vontade” de resolver os seus problemas. Os usuários também preferem atividades mais assistemáticas, pois não interrompem a rotina de trabalho, essencialmente as ações que estiverem acompanhadas de entretenimento e recreação, afora a oferta de brindes. Atividades educativas, palestras, oficinas com grupos, trabalhos diversos de cunho sócio-político, enfim, todas as ações regulares que implicam engajamento do usuário são menos procuradas e tem menos adesão. De acordo com a análise de um profissional, a baixa participação decorre também da forma com que o processo é construído, tecnocraticamente, de cima para baixo, sem o acompanhamento e o envolvimento dos usuários, distanciando os serviços dos seus destinatários. E a perspectiva de que processos democráticos não são validados nas organizações burocráticas (Mota, F.C. 2004; Weber, 2004).

“Ligam muito para perguntar a indicação do médico. Eu não sei se o Serviço Social deve cortar isso, tem certo comodismo. Agora se for para indicar um médico. Com educação tento recusar, um empregado questionou o porquê do assistente social, o que estava fazendo ali. (...) E os casos que se parecem mais com favor, como marcar a estadia em um hotel, pensam que você é uma secretaria particular”.

“Quando se perguntam o porquê ninguém participa, não pensam que não há participação deles no processo como um todo. Os empregados não se sentem pertencidos a este projeto porque não o criaram (...) foi gerado um mal-estar no Programa de Preparação para a Aposentadoria, alguns funcionários receberam o programa como um pontapé da empresa, uma convocação para a aposentadoria”.

A percepção do modelo de ação profissional organizado com base nos métodos de estudo de casos aproxima a intervenção do assistente social a do psicólogo, especialmente, se o referencial teórico adotado estiver em consonância com as teorias psicológicas e psicanalíticas. A recorrência na busca de ajuda em função de questões afetivas, emocionais, problemas familiares demonstra o foco da demanda requerida, que foge da sua competência. Em razão disso, os assistentes sociais optam por discutir o seu papel e diferenciar a sua intervenção.

Os dependentes legais dos servidores solicitam os serviços do assistente social de forma mais freqüente nos casos de questões de saúde, como internação, licenças, aposentadoria e dependência química. Os servidores, em geral, também seguem essa lógica nas solicitações dirigidas aos dependentes legais, sendo mais recorrentes os casos de licença para acompanhamento de parente enfermo.

As necessidades sociais dos servidores e empregados públicos não dizem respeito *a priori* a assistência material em si, pois a condição de empregado os afasta, em tese, da esfera de necessidades fundamentais, mesmo porque as organizações atualmente possuem um programa de benefícios que contempla os auxílios alimentação, transporte e pré-escolar, basicamente, e em algumas organizações existem auxílios especiais, destinados aos portadores de doenças crônicas e até auxílio para o incentivo à atividade física. Mas a forma com que o trabalho está organizado e as condições de execução das tarefas são fatores que condicionam as necessidades dos usuários, isto é, a necessidade social intermediária relativa ao ambiente de trabalho de que fala Pereira (2000). Além disso, questões de ordem interpessoal e familiar são apresentadas como elementos dificultadores para os trabalhadores, logo, também são encaradas como necessidades sociais dos funcionários. Há profissionais que identificam como necessidade social fundamental a questão social no âmbito das organizações, sendo que a manifestação desse fenômeno se deve à divisão do trabalho, à hierarquia, à condição salarial, ao *status*, ao confronto decorrente das relações de autoridade, entre outros aspectos constituintes da miríade do cenário organizacional. As necessidades humanas básicas definidas por Pereira (2000), saúde e autonomia, assumem uma roupagem típica na burocracia estatal, mas continuam representando o *locus* interveniente na tomada de decisão das políticas sociais dirigidas aos servidores e empregados públicos.

Ressalta-se que são escassas as informações que apresentam o mapa das necessidades sociais dos usuários, o que exige do assistente social a realização de pesquisas em algumas organizações, que precisam ser aprofundadas, ampliadas e repetidas em séries históricas a fim de produzir dados consistentes sobre a realidade do trabalho nas organizações que compõem a

administração pública federal. Conforme Almeida (2007) é preciso levar adiante a sistematização da prática numa perspectiva que congrega a profissão e a circunstância em que está inserida.

Sem dúvida a saúde do trabalhador desponta como necessidade social mais citada pelos profissionais, em especial, a ausência de condições de saúde que possam impedir ou prejudicar o trabalhador na execução das atividades laborativas. Não é à toa que a administração pública federal como um todo tem investido maciçamente nos Planos de Saúde, na perspectiva de ter garantidas as condições para o exercício profissional de sua mão-de-obra. Os assistentes sociais questionam o foco do atendimento clínico especializado, que é mais oneroso que as ações permanentes de prevenção de doenças e de promoção de saúde, mas esse ponto parece ainda não ter ressonância nesse contexto.

Tendo em vista que a mão-de-obra majoritária do serviço público não vem sendo reposta à medida que há aposentadorias ou cargos vagos, observa-se um contingente de trabalhadores com idade superior a cinquenta anos (33,7% dos ativos)¹⁰⁹ que estão em vias de se aposentar. A corrida para a implantação de Programas de Preparação para a Aposentadoria surge para atender a essa demanda, no sentido de prover esclarecimentos e orientações, atendendo as solicitações de informações relativas aos impactos das reformas da previdência, que tornaram o sistema multifacetado e confuso para o servidor público, bem como sobre a vida pós-aposentadoria (Vv. Aa, 1996).

O predomínio de requisições abordadas somente com o enfoque administrativo empobrece o conteúdo das ações do assistente social, já que a técnica e a concepção teórico-metodológica são subsumidas ante a inquietação de resolver o problema de imediato. Os usuários não estão acostumados e preparados para lidar com respostas profissionais que os provoquem, que suscitem a reflexão e o debate politizado sobre o tema em voga, sendo este um fator que atravanca a formação de alianças, a conquista de espaço político e a garantia de direitos. A rotina da organização também favorece essa percepção da ação do assistente social como mais uma etapa do trâmite de documentos, desconsiderando o saber e o espaço sócio-ocupacional deste.

“O órgão trata a questão social como uma questão administrativa e a repassa para mim, sem muita reflexão. Eu vejo que eles não têm preparo para lidar com os aposentados e pensionistas”.

¹⁰⁹ Fonte: Tabela 2.25 - Quantitativo (força de trabalho) dos Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder Executivo, por sexo, segundo os grupos de idade (Faixa Etária) – SIAPE. Boletim Estatístico de Pessoal Nº 122, junho de 2006. Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento.

“Tem pessoas que às vezes chegam alteradas, como é o caso do aconselhamento que é obrigatório e alguns atendentes tratam essa intervenção como uma tarefa administrativa, ‘você tem que passar ali no Serviço Social para carimbar esse documento’. Isso faz o usuário chegar um pouco alterado (...) Falo que sou servidora pública, estou aqui para atender os servidores, e o Ministério da Saúde recomenda esse aconselhamento, não é apenas uma rotina burocrática”.

“A necessidade maior deles é de orientação e esclarecimento quanto ao acesso a direitos e benefícios sociais da empresa, em geral”.

Apesar de não ser o aspecto fundante das necessidades sociais dos trabalhadores, a questão econômico-financeira é um dado importante para perceber que os usuários não são os servidores e empregados, já denominados de “marajás”, haja vista que a média salarial dos servidores do poder executivo federal (que concentra a maior das organizações pesquisadas) é baixa, em média de três a quatro salários mínimos. Pode-se dizer que é superior em relação maioria dos trabalhadores empregados na iniciativa privada, conforme estudos de Marconi, N. (2003), mas é um dos nichos mais desvalorizados na administração pública federal. Por outro lado, é notada como necessidade social, no espaço das organizações, a existência de fóruns especializados para a vazão dos problemas apresentados e discussão de melhorias nos processos de trabalho.

O Estado tem difundido o discurso da valorização do servidor¹¹⁰, entretanto os servidores e as entidades representativas dos trabalhadores questionaram a política que considera como pacote de benefícios a concessão de créditos facilitados para os servidores se endividarem mais e permanecerem no ciclo interminável das despesas¹¹¹, ao mesmo tempo em que contribuíam para o incremento do lucro das instituições financeiras. Segundo os assistentes sociais, a valorização clamada pelos usuários está ligada à existência de um local de escuta, da participação nos processos decisórios, ou seja, relaciona-se à idéia de

¹¹⁰ No boletim eletrônico oficial (Contato nº 52) da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento de 2005 foi veiculado informe que tratou do acordo para a obtenção de crédito consignado pelos servidores, junto ao Banco do Brasil, como parte da política de valorização do servidor. O Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, o Secretário de Recursos Humanos, Sérgio Mendonça assinaram em novembro de 2006 um termo aditivo de convênio de empréstimos e um “pacote de benefícios” com o Banco do Brasil para os servidores, tais como: redução das taxas de juros do crédito consignado em folha, renovação da consignação; bonificação extra no programa de relacionamento do BB; isenção de uma anuidade nos cartões de crédito, entre outros. Ressalta-se que o sistema com o cadastro atualizado das consignatárias que tinham aval do governo só foi liberado em setembro de 2006 (Contato nº60), quando parcela significativa dos servidores já tinha redirecionados seus créditos para as consignatárias e estavam vulneráveis a operações fraudulentas.

¹¹¹ Estudos realizados pelo próprio governo e divulgados na imprensa mostram que os aposentados e os servidores públicos constituem o grupo que concentra o maior montante de crédito (servidores 87% dos recursos) e devido às facilidades de obtenção de crédito, tem tido problemas para gerir seu orçamento doméstico, além de serem submetidos a associações de fachada responsável, segundo análise do TCU, por fraudes no cálculo e no valor cobrado pelo empréstimo. O governo, por outro lado não possui um mecanismo que regula a emissão desses créditos o que deixa servidores e aposentados mais vulneráveis a essa situação. Em razão disso, o Ministério Público Federal ajuizou uma ação cível no sentido de promover a alteração do sistema de concessão de crédito consignado em folha a fim de garantir que mais trabalhadores não sejam lesados. Fonte: Jornal Correio Braziliense de 1 de janeiro e 12 de dezembro de 2006 e 8 de agosto de 2007.

fortalecimento dos usuários como sujeitos de direitos, responsáveis pela formação da burocracia estatal e da própria organização em que atuam.

No entanto, nessa relação que trava com o usuário há dificuldade de empreender as propostas que apresentam um caráter mais sócio-educativo do que burocrático. Este dado é creditado à coexistência de percepções de modelos de ação profissional do assistente social que não condizem com o projeto profissional atualmente validado pela categoria profissional. Em função disso, as expectativas dos usuários, em geral, não se coadunam com as ofertas de serviços apresentadas pelos assistentes sociais, que se expressa claramente na presença majoritária dos usuários nas atividades como eventos que acontecem episodicamente, e na parca procura por trabalhos com grupos, debates e palestras sobre temas que exigem interesse e um grau razoável de envolvimento, participação e comprometimento do usuário.

Na execução de certos procedimentos o assistente social torna-se o porta-voz da organização. Destarte, o seu discurso pode ser encarado pelo usuário como a reprodução histórica do discurso de dominação da organização, percebido assim como injusto e incapaz de atender as necessidades sociais dos trabalhadores. Mas, pode também se travestir em uma fala de acolhida e de parceria na perspectiva de propiciar condições favoráveis de acesso aos direitos.

A despeito dos conflitos de interesses, da existência de preconceitos com relação a essa prática profissional e percepções equivocadas da ação profissional do assistente social, os usuários têm avaliado como profícuos os serviços prestados pelo assistente social. A referida avaliação positiva se coloca como oportunidade para legitimação do discurso e do agir com uma orientação ético-política na organização, bem como pode contribuir com a disseminação entre os usuários de um olhar renovado sobre o Serviço Social. Demais, percebem o trabalho do assistente social como sendo fundante na articulação dos serviços disponíveis dentro da organização e na rede externa.

A atitude frente ao usuário numa perspectiva de acolhida, tendo em vista que a maior parte dos usuários quando buscam o assistente social já estão em uma situação de vulnerabilidade, torna-se o elemento agregador que vai possibilitar a reflexão de forma mais organizada sobre as questões que estão postas nesta realidade. A primeira abordagem, segundo os profissionais, é que permite o estabelecimento de vínculos e o encaminhamento adequado da demanda. Isso tem contribuído para uma crescente procura destes na organização.

Quadro 5 – Tipos de usuários e necessidades sociais

Tipos de Usuários	Especificação	Necessidades Sociais
<ul style="list-style-type: none"> - Servidores Públicos. - Empregados Públicos. - Dependentes legais (família) dos servidores e empregados públicos. - Trabalhadores Terceirizados (Acesso restrito aos direitos) - Estagiários (Acesso restrito aos direitos). - Servidores comissionados de livre provimento (Acesso restrito aos direitos). - Servidores Temporários com contrato de prazo determinado (Acesso restrito aos direitos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Novos servidores (ambientação, orientação e acompanhamento). - Aposentados e Pensionistas. - Servidores e empregados licenciados para tratamento de saúde. - Servidores, empregados e dependentes legais portadores de doenças crônicas. - Usuários dos Planos de Saúde. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acesso à informação em geral. - Orientação quanto à operacionalização de direitos, tais como licenças e benefícios. - Enfrentamento e mediação dos conflitos de relacionamento interpessoal e funcional. - Melhoria das condições e da organização do trabalho nocivas à saúde e ao bem-estar. - Resolução de problemas administrativos com a organização e com instituições conveniadas, como INSS, Plano de Saúde e outros. - Problemas sócio-familiares. - Condições de trabalho. - Acesso à rede de serviços sociais. - Autonomia e Participação

Relações Interprofissionais

A relação com outros profissionais que tem interface com a ação do assistente social transita da desconfiança quanto à definição do objeto e do objetivo institucional, ao reconhecimento da formação, do espírito crítico e das análises globais dos fenômenos. Para um assistente social entrevistado, o confronto dos saberes compartimentados é inicialmente problemático, do ponto de vista da execução das tarefas, mas tem possibilitado a criação de alianças interprofissionais no sentido de ratificar um espaço de acolhimento e atendimento das demandas dos usuários.

Os trabalhos multiprofissionais são recorrentes nas organizações, haja vista que a área de saúde do trabalhador, por exemplo, arregimenta um escopo diversificado e amplo de saberes. Esse convívio de perspectivas e lugares de fala diferenciados é percebido como motivo de tensão, de luta por espaço e exercício de autoridade. A relação com os médicos é citada como uma das mais problemáticas, na medida em que o seu saber na área de saúde é legitimado dentro da organização como determinante para as decisões. O contato com os psicólogos é acirrado quando não está clara a posição de cada profissional na equipe, e devido à constante confusão entre o trabalho do assistente social e do psicólogo, essa relação assume um caráter conflituoso. Em certos casos, a própria gerência colabora na cisão dos

profissionais, excluindo os assistentes sociais das reuniões e do planejamento das atividades. Mediante a isso, os profissionais que desconhecem e não tem oportunidades de trocar informações começam a questionar o “fazer” do assistente social, o que acarreta, geralmente, conflitos e barreiras na execução das atividades. É observado também o reconhecimento quanto ao seu saber e sua prática, vindo de outros profissionais. Isso concorre para a formação de redes profissionais, que visam em última instância, qualificar os serviços para atender a demanda dos usuários.

A função auxiliar a do médico manifesta-se nesse espaço sócio-ocupacional nos casos de avaliação das condições laborativas do servidor (apto ou inapto para o trabalho), na análise da necessidade de acompanhamento do familiar do funcionário e nas costumeiras solicitações de visita domiciliar, que, muitas das vezes, expressam a omissão de alguns profissionais de acompanhar o trabalhador hospitalizado ou em casa e repassar a tarefa do âmbito de sua competência para o assistente social.

Nos setores de saúde das organizações em que a concepção clínica é hegemônica a interlocução entre os profissionais é residual, bem como os projetos que requerem a atuação de uma equipe multiprofissional. Os assistentes sociais enxergam a necessidade de uma análise ampla e heterogênea sobre os encaminhamentos das demandas, mas enfrentam na sua operacionalização bloqueios dos saberes compartimentalizados. Assinalam também que as relações interprofissionais, indispensáveis para o atendimento das necessidades sociais dos servidores e empregados públicos, não são construídas em favor das relações personalistas e de amizade que comprometem a execução do trabalho.

A guisa da crítica, da resignação e da ação: dificuldades, possibilidades e perspectivas

A reflexão sobre os motivos da contratação de assistentes sociais para as organizações pesquisadas foi uma das motivações básicas para a produção desse estudo. Nesse sentido, avaliar a percepção dos assistentes sociais que, de certa forma, já conhecem os interesses da organização sobre essa atividade profissional, significa desvendar os aspectos que condicionam o agir profissional. Primeiro, é preciso distinguir as motivações nas organizações, onde não havia assistente social e naquelas em que o trabalho já vinha sendo construído. O fato de já existir assistente social no corpo efetivo da organização relaciona a contratação de um novo profissional com a necessidade de ampliar o atendimento da demanda existente, ampliar a oferta de serviços, o que denota a procura por profissionais especializados

para atender às necessidades sociais dos trabalhadores. Nas organizações em que não havia assistente social no momento da contratação do novo profissional, segundo os depoimentos, a contratação deste novo profissional estava relacionada à realização de um concurso, que visava à recomposição da maior parte da força de trabalho na organização, a demanda de gestores que percebiam a necessidade de ter o assistente social para trabalhar nos projetos da sua gestão (qualidade de vida, preparação para a aposentadoria, dependência química entre outros), bem como a necessidade de ocupar o cargo vago.

Destarte, os motivos que levaram a organização a realizar concurso com vaga para assistente social identificam-se com as exigências que deram seqüência a essa relação profissional. Assim, se a organização contratou o assistente social para atuar exclusivamente na perspectiva da resolução dos problemas pontuais e emergenciais, ele tem como desafio construir suas ações a partir dessa demanda. Por outro lado, se a organização não apresenta nada instituído com relação as suas competências, o profissional pode ensejar na execução das ações uma orientação em consonância com o projeto ético-político ou cair numa prática indefinida ou mesmo definida primariamente pelos gestores.

A avaliação do Serviço Social na organização também esbarra no confronto das percepções dos modelos de ação profissional dos assistentes sociais, dos usuários e dos gestores expressos nas formas de apresentação das demandas e nas formas de oferta de serviços, que, em geral, são divergentes entre esses três atores o que atravança os processos de discussão e contribuição da promoção de cidadania, do acesso aos direitos, e da qualidade da prestação de serviços. Em suma, os serviços, programas, projetos e acompanhamentos atendem parcialmente os interesses desses grupos.

O lugar ocupado pelo Serviço Social nas organizações representa o *status* da profissão, ou seja, a legitimidade do discurso proferido por esse profissional depende também do seu lugar de fala no contexto da organização e não apenas da sua profissão. Em quase todas as organizações pesquisadas os assistentes sociais estavam subordinados às unidades de recursos humanos, sendo predominante a sua lotação nas coordenações, divisões, setores de saúde e qualidade de vida no trabalho. Vale destacar que, em apenas uma organização¹¹², o Serviço Social constituía uma unidade administrativa tendo chefia e um lugar definido no

¹¹² Na época da entrevista a chefia da Seção não estava ocupada, por isso a chefia superior, com formação em outra área foi encarregada de administrar a Seção. “Há uma chefia no setor, mas ela foi cedida, por isso no momento estamos sem chefia imediata, quem está respondendo é a chefia mediata, da Divisão (...) Primeiro a gente sabe que não é legal ter um chefe que não é Assistente Social (...) Se precisar de alguma coisa a gente procura, mas só em situações de emergência. A gente tenta resolver por aqui, se não tiver outro jeito o procuramos. Ele raramente nos procura, só para resolver casos administrativos. Não traz demandas nem cobranças, nunca tem reuniões. Quando eu cheguei teve apenas uma reunião para passar tarefas para o assistente social”.

organograma, o que denota o *status* da profissão nas organizações. Por conseqüência, era comum o Serviço Social da organização estar representado apenas pelo assistente social recém ingresso no concurso público. Em outras organizações, o Serviço Social estava distribuído em vários setores subordinados às unidades de recursos humanos. Esse *locus* institucional secundário tem rebatimentos nas condições de trabalho, nas relações interprofissionais, com as chefias e com os usuários, na restrição de recursos, na aceitação das propostas e no conhecimento da prática profissional dentro da organização.

Alguns profissionais buscaram a vaga do concurso para trabalhar na área finalística, pois o edital não explicitava as atribuições do assistente social, entretanto, ao se deparar com a área “meio” e com as dificuldades existentes muitos profissionais manifestam o interesse de ir para outra organização, estudar para fazer novos concursos, enfim, sair desse espaço sócio-ocupacional. Segundo um assistente social, a formação, o projeto político da profissão aponta para uma direção diferente da que hoje está posta nas unidades de recursos humanos da administração pública federal.

A percepção dos assistentes sociais recém ingressados no serviço público é de que a ação profissional do assistente social não é reconhecida pela organização, pois pareceres, relatórios e indicações dos profissionais são aceitos conforme a anuência do gestor. O Serviço Social parece ser um serviço dispensável, subsidiário e complementar para a organização. Importa considerar também que a área de saúde do trabalhador nas organizações públicas vem sendo sucateada desde a difusão massiva, hoje quase universal na administração pública, dos seguros privados de saúde Logo, o Serviço Social vai se tornando descartável para algumas organizações, exceto para resolver as contingências sociais e conflitos relativos às relações funcionais e interpessoais e aos próprios planos de saúde. A possibilidade de empreender mudanças, flexibilizar as normas existentes para atender às necessidades sociais dos servidores, esbarra nos limites legais e na desvalorização de ações que vão à contracorrente.

As dificuldades analisadas pelos assistentes sociais estão diretamente relacionadas com a forma de organização do trabalho na burocracia estatal, em especial, a hierarquia instituída e os mecanismos de controle do trabalho utilizados na apreciação das propostas e nos encaminhamentos realizados. A sensação de que o trabalho executado não atingiu os resultados planejados decorre também dos entraves forjados pela hierarquia e pela divergência de interesses quanto à ação destes profissionais, que questionam a limitação da sua prática, condicionada às demandas da organização, restritas apenas aos atendimentos sociais individuais e pontuais. Entendem que podem ir além da superação do estado de vulnerabilidade ou contingência social a que os usuários se encontram, podem atuar no

fortalecimento da perspectiva de garantia e da luta por direitos e na organização desses trabalhadores, ação que, normalmente, não interessa a organização.

“Aqui para fazer as coisas, a gente tem que rebolar, para conseguir garantir os direitos dos usuários e respeito no atendimento. É preciso escutar os usuários, os familiares, os profissionais e a organização para termos um entendimento do que está se passando (...) Será que nosso trabalho é nadar, nadar e nadar e morrer na praia. Às vezes nos dedicamos a um acompanhamento e quando chegamos ao ponto ótimo para a satisfação do usuário, precisamos do aval da organização para dar seguimento ao trabalho”.

“Essa questão de algumas coisas virem determinadas dificulta muito o nosso trabalho. Tem uma demanda intensa por coisas que estão fora da nossa área, falta tempo e espaço para conduzir outras estratégias (...) O que a gente elabora fica *stand by*”.

“Nós recebemos uma busca constante de atendimentos individuais, falta tempo para desenvolver outras atividades”.

“A questão burocrática-administrativa, a falta de autonomia, a falta de credibilidade e de governabilidade em todo o setor, são os nossos maiores problemas”.

Ante a recorrência de limites para implementar os projetos, sob o ponto de vista da cidadania, os assistentes sociais e outros profissionais que ingressaram há pouco tempo na organização assumem a automaticidade dos processos de trabalhos ensejados pela burocracia, transformando a sua ação profissional no mero cumprimento das demandas que se apresentam, ora do usuário e ora do gestor.

A concepção diferenciada dos gestores no trato com as pessoas contribui também, segundo um profissional, para podar as iniciativas que privilegiam o bem-estar e a saúde dos usuários. A vontade de agir e executar as ações dos projetos, a necessidade de ver o trabalho saindo do papel emperra em um aspecto fundamental para qualquer política, programa ou projeto, o orçamento. A ausência de orçamento específico para a execução das propostas dos assistentes sociais denota o prestígio e o interesse da organização em inserir na sua agenda de interesses esse conjunto de ações. A escassez de recursos se revela também nas condições de trabalho inadequadas e restritivas à prática profissional. Diante disso, é questionada a sua presença e a necessidade de ter um trabalhador qualificado em um espaço, no qual não há investimento nem apoio para desenvolver as propostas.

O lugar ocupado pelo discurso do assistente social na organização e o não reconhecimento do seu saber se expressa em questões trazidas no cotidiano como: O que o assistente social faz mesmo? É igual ao psicólogo? Será que você não pode “quebrar esse galho para mim”? São essas e outras questões que revelam a ausência de definição do “fazer” do assistente social para a organização. A imagem social construída pelos usuários sobre esse “fazer”, que está associada a um modelo de ação profissional baseado em valores tradicionais e altruístas, do favor e da benesse, é considerada também como aspecto dificultador do

exercício profissional. Somam-se a isso, as dificuldades encontradas em se articular com as equipes multiprofissionais, que não reconhecem a sua atuação ou preferem trabalhar sob uma perspectiva unidisciplinar e não dialógica.

“A falta de 'autoridade' para decidir sobre determinadas coisas complica o nosso trabalho. A gente depende de várias pessoas, hierarquicamente superiores, para tomar decisões. Esse fato além de burocratizar o trabalho pode deixar o empregado insatisfeito com a atuação do Serviço Social”.

“É mais essa coisa de não saber o que se quer do Serviço Social. Veio uma empregada de outra área que estava ‘menstruada’, ficou com a calça suja e disseram que o Serviço Social liberava (...) Parece que para os empregados e alguns colegas nos vêem como secretários e pedem coisas que fogem da nossa área de intervenção. Eles ficaram com a imagem da assistente social que executava essas práticas, é difícil mudar”.

“Minha grande dificuldade hoje é articulação da minha equipe e apoio institucional. A gente poderia fazer grandes projetos juntos, mas eles não querem se integrar”.

Nas organizações, onde a inserção do assistente social é recente ou houve um lapso de tempo sem tais profissionais, observa-se a necessidade de estar sempre tendo que justificar e validar a sua ação perante os profissionais de outras áreas que tem interface com a sua atuação, para os gestores e usuários. As indefinições do objeto de intervenção e das possibilidades de atuação atribuem um *status* diminuto ao trabalho do assistente social, uma espécie de sub-profissão na visão dos outros atores institucionais, justamente nesse contexto, em que prevalece a divisão e a especialização do trabalho por saberes. A cultura da organização também foi assinalada como aspecto a ser considerado no dia-a-dia da prática profissional, pois existem valores e relações de autoridade arraigadas no *ethos* dos trabalhadores que contribuem para a perpetuação de uma organização do trabalho nociva ao bem-estar e à qualidade de vida no trabalho. Isso favorece também um tipo de percepção do trabalho do assistente social ligado à idéia da ajuda.

As dificuldades da ação profissional nas organizações públicas não se resumem as relações nela estabelecidas, mas estão vinculadas, conforme os assistentes sociais, a insuficiente formação profissional acadêmica, a ausência de debates sobre esse espaço sócio-ocupacional no cerne desta categoria, nos encontros, fóruns, etc. Esta dificuldade é alimentada também pela dificuldade de encontrar estudos e um referencial teórico-metodológico para refletir sobre esse tema, em consonância com as determinações que lhes são próprias.

As organizações, de um modo geral, não estão preocupadas em aprimorar o trabalho do assistente social, prover capacitação para o atendimento das necessidades sociais dos funcionários, e mais, não percebem o treinamento e o desenvolvimento de pessoal nem como investimento em recursos humanos. A ausência de profissionais de Serviço Social e de profissionais habilitados em outras áreas de atuação e o relacionamento fragmentado com eles

são outros fatores que dificultam o seu agir nas organizações. A solicitação de demandas que escapam da competência do assistente social, os comentários que subvalorizam o seu trabalho ou simplesmente a negação do contato profissional, reverberam negativamente na ação profissional.

Por outro lado, os profissionais elegeram como principais aspectos facilitadores da ação profissional, as condições de trabalho, que como foi colocado anteriormente, não existiam como se configuram hoje, mas foram sendo conquistadas pelos profissionais, embora isso não exclua a presença de situações nas quais, as condições de trabalho estão inapropriadas. Soma-se também o interesse e o esforço dos atuais gestores de algumas organizações, em prestigiar e acionar o trabalho do assistente social. A relação com profissionais de outras áreas de atuação que pode ser problemática tem se mostrado promissora no sentido da formação de alianças e de redes de suporte. A presença de mais de um assistente social nesse campo de atuação na organização contribui para o debate e para o amadurecimento das discussões sobre a realidade profissional.

A perspectiva de futuro dos assistentes sociais, mesmo estando há pouco tempo no cargo é, em geral, resignada e de desesperança quanto à mudança do “estado de coisas” vigente. No entanto, eles fizeram uma autocrítica e enxergaram a necessidade de ir além do que está posto, de se fortalecerem para depois trabalharem no fortalecimento dos usuários e no questionamento dos procedimentos da organização para o atendimento das necessidades sociais dos trabalhadores. A busca de articulação com profissionais ligados à organização, mas lotados em outras regionais, bem como a procura por capacitação, foram mencionadas como estratégias para se ter uma visão de futuro do Serviço Social.

“Não estou muito satisfeita, não pretendo ficar aqui, posso até ficar. Eu até surpreendi quando me deu esse sentimento. Passar o resto da vida com esse sentimento, não quero isso para mim não (...)Eu vejo uma possibilidade de avançar muito lentamente sem grandes alterações”.

“Estou esperançosa, tento ver as coisas boas, até para não perder as forças. Mas a realidade não é tão boa, pois uma colega foi cedida, outra deve se aposentar no próximo ano, outra colega passou em outro concurso, resta só eu. Aqui no Serviço Social, não sei como vai ser, pretendo priorizar as ações, e ver essa questão de estagiários, para desafogar um pouco e colaborar com a formação. Muito trabalho para pouca gente”.

“Estou fechando o ano com essa perspectiva de questionar mais, não ter medo de criticar, rejeitar algumas decisões dos superiores, pois nós temos um aparato que nós dá suporte jurídico-legal, que é Conselho e toda a legislação que trata da atuação do assistente social. Temos que ser mais pró-ativo nesse sentido, uma melhor atuação, não só questionar em âmbito individual, extravasar para os outros setores”.

“E todas as regionais têm pelo menos um assistente social, em alguns locais não tem psicólogos e médicos, mas tem o assistente social nem que seja como ‘quebra galho’, mas é o espaço da profissão. O encontro dos assistentes sociais e a articulação da

categoria na empresa podem ajudar na definição do nosso trabalho e ampliar as esferas de atuação”.

Uma organização durante a pesquisa ampliou o número de vagas de assistente social, pois construiu um projeto para esta profissão, o que ocasionou o incremento da demanda por essa mão-de-obra especializada. É interessante constatar que a expansão do número de profissionais ocorreu justamente no contexto em que os profissionais conseguiram se mobilizar e construir um projeto para o Serviço Social na organização. A criação de canais de participação para os usuários nos programas contribuiu para a aproximação das propostas com as reais necessidades dos trabalhadores. Existem organizações em que a ação profissional está se iniciando e as possibilidades de crescimento e ampliação do raio de atuação são promissoras, mas precisam de empenho e da iniciativa dos profissionais para enfrentar os desafios colocados intermitentemente.

A divulgação maciça do que faz o assistente social para usuários, gestores e profissionais que lidam com a sua prática é o carro-chefe de muitas organizações, em virtude dos constantes conflitos derivados de percepções diferenciadas dessa prática profissional. Sendo assim, alguns profissionais já estão executando esse tipo de ação e outros planejam atuar com esse enfoque com o propósito de fazer prevalecer o modelo de ação profissional pautado no compromisso ético-político com os usuários.

A análise dos assistentes sociais quanto à compatibilidade do seu projeto profissional com o seu papel na organização revela os desafios contidos na ação profissional no contexto das organizações públicas. O desinteresse dos profissionais em não continuar trabalhando na organização a que estavam vinculados no momento da pesquisa, se deve em parte às dificuldades de se empreender uma prática orientada pelo projeto profissional do Serviço Social, ao descontentamento com a relação estabelecida com a organização e ao trabalho desenvolvido, que não tinha perspectiva de futuro. A posição resignada assumida diante desse cenário, mesmo com pouco tempo de inserção na organização, revela o peso das relações de autoridade engendradas pela burocracia estatal e também a fragilidade da categoria, do aporte teórico-conceitual e dos profissionais, no sentido de apresentar alternativas as circunstâncias e limites impostos.

O dilema de atender a um grupo restrito de trabalhadores com uma situação de emprego e renda favorável em detrimento dos maiores compartimentos da população brasileira que estão em condições de pobreza e maior vulnerabilidade social é considerado como um tema presente no seu projeto profissional que se diferencia da sua prática profissional no contexto da administração pública federal. Essa reflexão não leva em conta o

entendimento dos usuários como trabalhadores que prestam serviço público, para toda sociedade, logo sua satisfação e condições de trabalho tem rebatimentos na operacionalização das políticas públicas, estratégicas para a concretização de direitos.

A falta da delimitação da matéria-prima do Serviço Social na organização, da garantia de autonomia nas decisões e procedimentos constitui um fator impeditivo à convivência do papel profissional com o projeto profissional. O profissional apresenta a sua proposta de trabalho como sendo mais ativa e envolvida com as necessidades sociais dos usuários, com a realidade da organização, relacionando a área “meio” e área “fim”, se opondo assim ao caráter estático e limitado da burocracia.

O *locus* ocupado na organização pelas unidades de recursos humanos representa um campo de atuação limitado, no ponto de vista de alguns profissionais, quanto ao escopo de ações que podem ser desenvolvidas e com reconhecimento mínimo, ou seja, mesmo as ações de vulto que estejam relacionadas ao planejamento e a elaboração de políticas não recebem amparo em termos de recursos e de iniciativa para executar as ações. Pensar no projeto profissional em um contexto no qual o papel profissional ainda está sendo construído é um desafio colocado para os assistentes sociais. Poucos profissionais vislumbram perspectivas de alterar essa situação e aqueles que as enxergam sinalizam para o fato de que as mudanças são processuais e demoradas, no ritmo da organização do trabalho na burocracia estatal.

Os assistentes sociais avaliam os desafios presentes na execução da ação profissional condicionados pelas circunstâncias da organização, considerando a necessidade de ampliação das atividades e programas e de obter mais apoio via garantias orçamentárias. Apontam também propostas de ação para cada sujeito envolvido no processo, discurso esse sintetizado por um profissional que afirma que os trabalhadores poderiam se mobilizar mais na luta por direitos comuns, já os assistentes sociais poderiam se fazer mais presentes entre os trabalhadores e a organização, buscando a efetivação de demandas condizentes com as possibilidades da organização, e esta última deveria se preocupar mais com as necessidades sociais dos trabalhadores.

A seguir indicamos em um quadro a síntese das dificuldades, facilidades e perspectivas da ação profissional do assistente social assinaladas para esse contexto.

Quadro 6 – Dificuldades, facilidades e perspectivas da ação profissional do assistente social

Facilidades	Dificuldades	Perspectivas
<ul style="list-style-type: none"> - Condições de Trabalho Favoráveis (mesa, espaço físico, carro para a realização de visitas, etc). - Horário de trabalho flexível. - Apoio da Chefia imediata com relação aos projetos - Mais de um novo assistente social na mesma organização, o que facilita a articulação. - Articulação dos profissionais nas regionais de todo o país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desconhecimento do que é o Serviço Social e o que faz o assistente social. - Trabalhar na área “meio” das organizações. - Escassez de recursos financeiros. - Hierarquia engessada com relações de autoridade extremamente verticalizadas. - Sobrecarga de demandas por atendimento individual, deixando pouco tempo para o trabalho com o coletivo. - Indefinição do objeto de trabalho, falta de credibilidade e autonomia do assistente social em relação à organização, aos usuários, aos gestores e aos outros profissionais. - Trâmite burocrático excessivo e lentidão na aprovação das proposições. - Usuário com costume do tratamento tutelar. - Formação profissional inadequada em relação à realidade da intervenção local. - Fragilidade da articulação da categoria profissional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Maior divulgação do Serviço Social na organização. - Discussão entre os profissionais da mesma organização e de outras organizações sobre o Serviço Social Organizacional. - Crescimento do Serviço Social na organização com perspectiva de ampliação de vagas. - Consolidação do Serviço Social e dos programas na organização. - Articulação com a academia e com as entidades representativas da categoria profissional

Depois de enveredarmos pelos aspectos concernentes à profissão de Serviço Social e à percepção dos profissionais sobre o contexto no qual se insere a sua prática profissional concluímos este capítulo, que será complementado pela discussão levada a cabo no próximo capítulo, quando trazemos para o debate as falas dos gestores e dos usuários e a análise dos desafios da ação profissional do assistente social nesse espaço sócio-ocupacional.

CAPÍTULO 6

GESTORES, USUÁRIOS E OS DESAFIOS DA AÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL

Dando seqüência a análise dos dados empíricos, iniciada no capítulo anterior, delineamos este capítulo a partir do discurso dos gestores e dos usuários, bem como da análise dos elementos essenciais e recorrentes dos discursos dos atores organizacionais, que confrontados entre si e com os tipos de ação profissional explicitados no capítulo 4 (quatro) conformaram a discussão dos desafios da ação profissional do assistente social.

Apresentamos as percepções dos gestores, primeiro a partir da identificação desse ator organizacional. As necessidades sociais foram privilegiadas nessa análise porque demonstram a percepção dos gestores no tocante aos elementos fundantes das ações executadas pela organização, no bojo das políticas sociais voltadas para os servidores e empregados públicos. Apresentamos e discutimos a percepção dos gestores sobre a relevância das ações executadas pela organização e os referenciais normativos e políticos que estabelecem os parâmetros para os programas, projetos e serviços. Considerando essa circunstância apresentamos a percepção dos gestores sobre os motivos da contratação dos novos assistentes sociais, além das expectativas e do perfil requerido desse profissional. Concluimos a análise desse tópico discutindo as relações hierárquicas e a participação dos usuários, com a avaliação dos aspectos facilitadores e dificultadores da prática profissional do assistente social.

Partimos do lugar de fala dos usuários e discutimos a análise desse ator sobre o trabalho do assistente social e a percepção destes sobre a funcionalidade do Serviço Social. Privilegiamos o olhar sobre as necessidades sociais dos usuários, pois denotam o espaço de intervenção e o tipo de ação solicitada para o atendimento desta demanda. Alinhamos a análise dos motivos da contratação dos novos assistentes sociais e a relevância da ação profissional do assistente social à expectativa quanto à ação desse profissional e ao perfil adequado para a ocupação do cargo. A relação entre usuários e assistente social, as relações hierárquicas nas organizações, as dificuldades e as perspectivas do trabalho do assistente social são aspectos também ressaltados na apresentação e análise dos dados.

A partir do contraste das percepções desses três atores organizacionais, acrescida do discurso instituído pela organização e dos tipos de ação profissional, trazemos os desafios da ação profissional do assistente social na administração pública federal, que constitui o desfecho deste capítulo.

6.1. Gestores

- **Identificação**

Foram entrevistados 8 (oito) gestores que ocupam cargos de gerente, coordenador, chefe de divisão, de setores de gestão de pessoas, medicina e segurança do trabalho, saúde, benefícios, qualidade de vida ou a coordenação da equipe de Serviço Social. Quanto ao gênero observou-se que 50% é do sexo feminino e 50% do masculino. Segundo estudo de Jorge Abarche (UnB, 2007), a ocupação de postos de alto escalão na administração pública é predominantemente masculina, já os cargos de chefia de setor não são tão cobiçados na administração pública, e por isso, as mulheres têm mais facilidade de ocupar esse espaço, que tem uma remuneração e *status* inferior¹¹³. Ademais, a área de recursos humanos carrega consigo a percepção de ser uma atuação que exige um cuidado com o humano, sendo assim, espera-se do gestor uma atitude de docilidade e bondade, perfil esse tradicionalmente atribuído às mulheres. Por isso, constatamos uma distribuição semelhante em termos de gênero nos postos de chefia do assistente social.

A faixa etária dos gestores entrevistados se concentra nas idades acima de 50 anos, tendo somente um gestor com 32 anos e outro com 43 anos. Estão na organização em que atuam atualmente há 30 anos, 3 (três) gestores, outros 3 (três) entre 15 e 20 anos, um com 6 anos de organização (mas com vinte anos de serviço público) e outro com 2 anos e 6 meses (mas com 11 anos de administração pública). Quase todos (sete) os gestores entrevistados têm nível superior completo e concluíram ou estão cursando algum curso de pós-graduação.

Os gestores analisaram a prática profissional do assistente social nas organizações públicas, primeiro a partir da descrição das necessidades sociais dos servidores e empregados públicos, em seguida apresentaram os programas e projetos que visam atender a demanda dos usuários, para daí comentar e apresentar sua percepção e avaliação da ação profissional do assistente social.

Necessidades Sociais e Serviços Ofertados

Os gestores identificam como uma questão fundamental colocada para as organizações a faixa etária predominante dos servidores e empregados públicos, situada acima dos 45

¹¹³ Segundo Abarche, 86% dos DAS 6 (Direção e Assessoramento Superior) e 80% dos DAS 5 eram ocupados por homens, enquanto 51% dos DAS 1 e 58% dos DAS 2 por mulheres. Isso revela que, quando o concurso público deixa de ser o critério de seleção, a discriminação ainda existe. Fonte: *clipping* de notícias do sítio eletrônico da UnB.

anos¹¹⁴. Em sendo assim, as demandas por assistência à saúde, a possibilidade de afastamento do trabalho e a iminência da aposentadoria são demandas recorrentemente trazidas pelos funcionários aos gestores, que estão preocupados com o impacto na produtividade da organização e com as despesas para a administração decorrentes dos tratamentos de saúde, por exemplo.

Os servidores e empregados públicos não constituem, em geral, a população de baixa renda predominante na sociedade brasileira, embora tragam outro tipo de necessidade social, derivada das relações de trabalho, do acesso aos benefícios e da assistência à saúde. O absenteísmo foi destacado por um gestor como o principal problema da organização e como o “sintoma” que se apresenta, de uma necessidade social do servidor que está camuflada. Como retorno, a organização delega ao assistente social e a outros profissionais a investigação das causas do absenteísmo, a fim de formular respostas institucionais a essa questão, para além da punição.

“Hoje eu vejo os funcionários com idade média de 50 anos, e já começam a pensar em se aposentar, sem contar com os novos que entraram em 2005, e que já precisam de um cuidado maior com a saúde. Tem, é claro, os problemas sociofuncionais e interpessoais nos locais de trabalho que chegam até a gente (...) As necessidades sociais aqui são diferentes da população de uma forma geral, até porque o salário e os benefícios oferecidos pela empresa resolvem grande parte dessa questão”.

“Se falarmos dos funcionários mais antigos, com 20 a 30 anos de empresa os problemas são o sedentarismo, falta de atividade física e os problemas de saúde decorrentes. Os novos ainda não participaram das pesquisas”.

“Os problemas dos servidores aparecem com as faltas. Começam a faltar muito, aí o chefe procura a gente e nós passamos para o Serviço Social, que vai investigar os motivos dessas faltas, e geralmente encontra outras questões psicossociais”.

No que se refere às demandas relativas à saúde do servidor e do empregado público, os gestores identificaram três campos de atuação da organização, a saber: os Seguros Privados de Saúde, a Assistência a Saúde *in loco* e as ações e os programas de Qualidade de Vida. Para os Seguros de Saúde, as demandas dos usuários estão relacionadas à ampliação da cobertura do convênio em termos de abrangência territorial e de atendimento em mais clínicas de saúde, com mais especialidades. Decorre disso, a ação do assistente social na intermediação, via pareceres e relatórios sociais, das solicitações dos usuários para o acesso a tratamentos, em geral, não custeados *a priori* pela organização. A assistência à saúde realizada dentro das organizações ocorre com mais frequência no plano emergencial, numa situação específica do servidor ou empregado público. Já nos programas de qualidade de vida, a demanda é por realização de campanhas, feiras e semanas de saúde, nas quais são prestados esclarecimentos,

¹¹⁴ Vide pg. 56 e os dados da tabela 2.2.5 do Boletim Estatístico de Pessoal, junho de 2006. Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento.

orientações e também realizados exames e atendimentos pontuais. Nas atividades permanentes de qualidade de vida há a procura de programas de ginástica laboral, confraternizações e atividades de lazer e cultura.

“...o plano de saúde também que é fundamental para o servidor e para os seus dependentes, atualmente são mais de 3000 vidas que administramos”.

“Trabalhar com a questão da prevenção das doenças relacionadas a esforço repetitivo (...) O trabalho de integração com os servidores por meio de confraternizações, vamos fazer uma páscoa fora de época (...) Trabalha com responsabilidade social, conscientização do servidor a fazer doações às entidades que trabalham com crianças, no caso, carentes (...) Trabalho cultural que a gente estimula de atividade física e cultural, os servidores mostram os seus talentos nos eventos e tem as competições que a gente incentiva o servidor a participar”.

A participação do assistente social se dá, segundo os gestores, nos vários níveis de intervenção da organização no que se refere aos programas e projetos dirigidos ao bem-estar dos servidores. A ação profissional se concentra e é mais recorrente nos atendimentos de casos individuais, relativos aos afastamentos do trabalho, as questões familiares, ao desempenho sócio-funcional, no qual se busca contribuir para que o servidor supere essa situação e retorne as atividades laborativas, reduzindo o custo com o absenteísmo. Nos programas de qualidade de vida o assistente social, em geral, atua no planejamento, organização e execução das ações. O trabalho, segundo os gestores, está dividido em segmentos de atuação, sendo que o assistente social participa da análise e do acompanhamento de situações de ordem social (nos níveis individual, grupal e organizacional) na área de gestão de pessoas, medicina ocupacional e do trabalho, CIPA e relações de trabalho (gerencial e funcional), além de atuar nos projetos e programas corporativos como de qualidade de vida e responsabilidade social. Nesses, o assistente social faz a análise da realidade social e dos seus impactos na organização para a proposição de ações.

Os programas de preparação para a aposentadoria, tendo em vista o perfil etário da maior parte dos funcionários e a ausência de esclarecimentos quanto à legislação previdenciária, que tem sofrido inúmeras alterações, provocaram as organizações e os profissionais a desenvolverem um trabalho com esse enfoque, e parece ser comum a implantação ou pelo menos a existência de um projeto para executar essa atividade. Interessa a organização, segundo os gestores, a implantação deste programa, no sentido de reduzir o ônus, principalmente dos tratamentos de saúde, mais dispendiosos e comuns nessa faixa etária.

Nas ofertas institucionais das organizações constam também projetos e programas com foco no atendimento das demandas de alcoolismo e drogadição nas organizações, tema

esse que tem visibilidade, mas não é devidamente explorado nesse espaço sócio-ocupacional, em se tratando de investimento e capacitação de pessoal. Essa demanda está correlacionada ao trabalho de relotação dos funcionários que apresentaram problemas e conflitos nos respectivos setores de trabalho e requerem a adaptação e a recolocação funcional dentro da organização. A questão econômico-financeira, em especial as despesas com a seguridade social, justifica a realização destes projetos, que envolvem a participação do assistente social, ou seja, a racionalidade e a eficiência é que estão em jogo nas políticas e programas de atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores.

No campo dos programas de promoção de arte, cultura e lazer destaca-se o fomento às atividades de integração dos funcionários em datas comemorativas, ou atividades realizadas em conjunto com eventos e campanhas de prevenção à saúde. Ressaltamos a partir da fala de um gestor que a formação de um coral e o incentivo a participação do funcionário nesse tipo de atividade é mais relevante que a melhoria das condições de trabalho, por exemplo.

Referenciais Normativos e Políticos

Os gestores avaliam níveis diferentes de normativas e políticas que norteiam os projetos, programas e serviços sociais voltados para os servidores e empregados públicos, destacando-se o planejamento estratégico interno de cada organização, o SISOSP, a legislação antidrogas, os acordos coletivos de trabalho, as normativas reguladoras do trabalho e a legislação previdenciária. Os gestores depositam nas normativas expedidas pela organização a proeminência na determinação dos programas, tornando patente a presença do elemento político do grupo que, no momento, encontra-se na gestão da organização e intenta empreender um tipo de ação, coadunado aos seus interesses de perpetuação no poder. Ademais, esses referenciais são percebidos pelos gestores como pautas para a ação, por isso são seguidos à risca, e exige-se do assistente social a mesma conduta.

“Principalmente o Planejamento Estratégico da organização que informa as diretrizes da política de recursos humanos e das ações do Serviço Social. Os acordos coletivos de trabalho, as normativas reguladoras do trabalho e de previdência social incidem na nossa política”.

“Hoje a gente tem o SISOSP como referência maior para atuação na área de saúde do servidor, mas aqui no órgão tem a Portaria que indica os nortes dos projetos e atividades do setor”.

“Agora o governo lançou um Decreto criando o SISOSP que visa organizar o sistema de saúde e a qualidade de vida do servidor”.

A relevância das ações em que a prática profissional do assistente social está inscrita refere-se à manutenção de condições para o trabalho, de forma que a produção de bens e

prestação de serviços ocorra dentro dos parâmetros da racionalidade burocrática. A atenção aos servidores e empregados públicos, derivada da ação profissional do assistente social contribui assim para a melhoria do clima organizacional e para a normalidade das operações realizadas no espaço burocrático. Além disso, atende às exigências legais de proteção social aos trabalhadores. A segurança social e o atendimento das necessidades sociais “emergenciais” dos servidores e empregados públicos colaboram para o fortalecimento do elo do trabalhador com a organização. Ademais, o instituto da estabilidade impele a organização a cuidar dessa força de trabalho que, provavelmente, estará por muitos anos trabalhando no mesmo órgão, ou seja, as políticas de bem-estar são percebidas também como investimento na mão-de-obra. Assim, quanto mais pertencente, dependente e saudável está o servidor, melhor para a organização desempenhar a sua função institucional.

“É uma viga mestra nas ações de recursos humanos (a ação do assistente social) que dá segurança e bem-estar para o funcionário. Com isso queremos dar tranqüilidade e satisfação para o funcionário vir trabalhar na empresa, que seja um lugar bom para trabalhar”.

“Trazer o funcionário para dentro da empresa para ter uma saúde melhor, um aproveitamento melhor no trabalho e isso também no nível da família. Sentir-se acompanhado pela empresa”.

Os gestores observam que não basta prover as condições para a reprodução material da força de trabalho, é preciso considerar outras necessidades, decorre disso a oferta de ações permanentes que visam o bem-estar e a qualidade de vida dos funcionários. A integração do funcionário com a organização, a sua adequação em termos de comportamento e compromisso com o trabalho é também ressaltada como estratégia de atendimento aos usuários. Avaliam ainda que, para os trabalhadores, a oferta desse tipo de serviço implica o reconhecimento e a valorização do profissional, que prestigiado pela organização, tende a render mais e viver com mais qualidade de vida.

“É fundamental, hoje uma organização que quer crescer precisa de ter profissionais saudáveis, de bem com a vida, equipes motivadas, pessoas com cabeça boa, higienizadas mentalmente. Não é só passar no concurso e ter um salário bom, chega uma hora em que as pessoas ficam saturadas se elas não estão satisfeitas com o trabalho, ficam depressivas, tem problemas de relacionamentos. Isso quem vai ajudar é o psicólogo e o assistente social para ajudar nessa coisa da integração, da socialização da qualidade de vida no trabalho.

“Para os trabalhadores é importante que a organização esteja preocupado com ele e pensando no seu bem-estar, isso permite uma melhor qualidade de vida”.

“A idéia com esse modelo de Serviço Social (...) é desenvolver ações que estimulem a valorização dos empregados, visando à solução de problemas. Com isso estamos melhorando a gestão social no âmbito da empresa”.

Motivos da Contratação dos novos Assistentes Sociais

A existência de cargo vago no momento da realização do concurso foi destacada como motivo para a contratação do assistente social, mas as justificativas não encerram nesse ponto, porquanto, praticamente todas as categorias profissionais tinham cargos vagos para serem ocupados em função da ausência de concurso público, durante a maior parte da década de 1990, e no início dos anos 2000.

Os gestores assinalam que os motivos da contratação dos assistentes sociais se relacionam à existência de demanda pelo serviço executado por esse profissional, e que a organização não dispunha de pessoal especializado para o atendimento das demandas sociais dos servidores, e quando atendia era de forma empírica com enfoque administrativo. Em geral, essa função era desempenhada pelo próprio chefe. Buscou-se a especialização do trabalho, componente esse fundamental para a lógica racional da administração pública, no sentido de garantir a eficiência na realização das tarefas. Acrescenta-se a isso, o fato da mudança gerencial em algumas organizações, especialmente, nas empresas públicas, que tinham a maior parte dos serviços terceirizados e agora tentam recompor a sua força de trabalho. Salientamos que a especialização requerida pelos gestores não se compatibiliza necessariamente com a especialidade contida no trabalho do assistente social, o que resulta em conflito quanto ao que deve fazer o assistente social recém contratado.

“A necessidade era muito grande, você nem imagina. O Serviço Social está sendo redescoberto. Você começa pela Perícia Médica que tinha uma demanda grande por orientação para problemas familiares entre outras questões que não cabia a perícia resolver ai ela passava para a Coordenação. Então, antes quem atendia eram os gerentes que faziam o papel do assistente social. Hoje temos os assistentes sociais trabalhando, dando todo esse suporte a perícia e a chefia (...) Fazem uma triagem e encaminhamento para área médica, psicológica, coisa que antes ficava nas mãos da chefia”.

“De 1997 até 2004 o Serviço Social foi terceirizado e o tipo de prática executada não tinha uma linha de atuação coerente, com premissas, diretrizes, princípios e formas de atuação definidas. Assim, com a mudança do direcionamento estratégico da superintendência de recursos humanos, foi retomado no quadro alguns profissionais dentre esses o assistente social. Daí foi possível retomar a proposta de uma política do Serviço Social, que depois se tornou o modelo de atuação do Serviço Social”.

Os próprios gestores afirmam que solicitaram a ocupação dessa vaga para suprir a necessidade da organização no tocante ao atendimento social do servidor. A instituição de uma política ou serviço novo na organização, como no caso citado por um gestor de aprovação do programa de qualidade de vida, sustentou a necessidade de contratar um profissional com o perfil do assistente social para desenvolver as ações do programa.

O funcionamento adequado e a preservação da normalidade na organização são, em síntese, as demandas que suscitaram a contratação de assistentes sociais, concebidos como os especialistas da área social. Os exemplos citados dos tipos de demandas que esperam que o assistente social execute referem-se, grosso modo, à resolução das situações de contingência social. O discurso dos gestores valoriza, pelo menos teoricamente a prática profissional do assistente social. Em certas circunstâncias, valorizam ações de caráter solidário e fraternal. Por outro lado, observamos que quando o assistente social procura ir além dos objetivos estabelecidos para a sua contratação não há estímulo por parte do gestor.

“Uma organização que quer funcionar bem, ter pessoal preparado e saudável tem que ter o aporte desses profissionais, esses especialistas dentro da repartição. Os profissionais que vão nos ajudar a ter aquela relação saudável que motiva o servidor a vir trabalhar, ajuda na integração, socialização e ressocialização”.

“Se todos os órgãos públicos tivessem a preocupação de ter esses profissionais a gente ia ter um melhor ambiente de trabalho, não é só isso, mas começa por aí com a presença de profissionais capacitados”.

“Teve um caso do servidor que estava prestando serviço fora de Brasília e seu filho teve que ser internado e operado. Aí nós liberamos a assistente social para fazer a visita no hospital e para se colocar a disposição do servidor. Eles gostam disso, desse acompanhamento, mandaram um e-mail agradecendo pelo cuidado e atenção”.

Os gestores, das organizações nas quais não havia assistente social antes do concurso, entendem que é fundamental desenvolver um trabalho de sensibilização quanto à oferta de serviços realizada por esse profissional, prática essa desconhecida pelos usuários. Na motivação para a contratação desse profissional, notamos um interesse por uma ação auxiliar, de dar “assistência” aos outros profissionais e gestores nos trabalhos por eles desenvolvidos.

“O assistente social é o facilitador do gerente e do médico. Os casos que existiam não tinham sigilo, as pessoas ficavam com a sua vida exposta. Vinham para mim e eu não tenho a mínima preparação para lidar com essas situações”.

Análise do Trabalho do Assistente Social

Solicitados a definir e apresentar sua percepção sobre o Serviço Social, os gestores enfatizaram o debate sobre a diferença entre Serviço Social e Assistencialismo, reiterando o discurso em favor do profissional especializado no social. Em algumas organizações esteve presente o desafio de persuadir os gestores ocupantes de postos hierárquicos superiores de que o trabalho era especializado e não se restringia ao atendimento da população de baixa renda, pois existiam questões sócio-funcionais, interpessoais, familiares e de saúde que exigiam a ação desse profissional. O papel de orientador, ante as solicitações que se apresentam, fora enfatizado pelos gestores como atividade típica e fundamental, realizada pelo profissional do Serviço Social.

“Precisamos pensar no Serviço Social na empresa que tem um público específico. A gente tem limites claros da clientela, e é possível acompanhar a evolução, a continuidade, o processo do empregado. Dá para acompanhar os resultados do trabalho e também ter uma cobrança do retorno para a organização. O Serviço Social é uma profissão que lida com as questões ligadas a saúde, qualidade de vida, os ‘nós’ funcionais e familiares”.

“Não é o trabalho assistencialista de caridade. É o profissional que trabalha desenvolvendo projetos de qualidade de vida para a comunidade e aqui no caso para a organização, viabilizando a alocação dos recursos sociais”.

“Eu vejo o Serviço Social, como uma área técnica, capacitada, para dar um norte para “n” situações do servidor, as necessidades, os problemas que aparecem aqui, sabe, de tudo. Para dar encaminhamentos, orientações e tentar resolver o problema que aparece com a sua técnica e capacitação. Não só do servidor, mas da família, também. A chefia é orientada também porque na maior parte das vezes não tem tempo para ficar dando caminhos e linhas para o servidor, precisa de alguém habilitado para fazer isso”.

O trabalho do assistente social na organização é definido como uma intervenção subsidiária para favorecer o clima organizacional, mas contraditoriamente é estratégico para atender, como “suporte especializado” de diversas áreas. Parece que a especificidade do seu trabalho reside na capacidade de oferecer um tipo de “assistência” genérica a todos; gestores, usuários e outros profissionais.

“É um pilar. É um trabalho que a ajuda à coordenação. Auxilia todas as áreas. Perícia médica recorre sempre ao assistente social. Dá um parecer nos processos administrativos que é acatado pelas altas instâncias da organização”.

“Na organização vejo o assistente social como o grande líder que vai ajudar a empresa a ter um clima e um ambiente saudável, cada um tem um modelo mental e precisa de uma atenção especializada”.

A caracterização da prática profissional do assistente social na percepção dos gestores varia em torno do atendimento das demandas pontuais e individualizadas e do desenvolvimento de programas e projetos com a orientação própria do Serviço Social. Na organização em que o gestor das ações desenvolvidas pelos assistentes sociais é um coordenador da área de Serviço Social, constatamos o reconhecimento do trabalho nas normas que prescrevem as competências do assistente social.

Um gestor identifica como principais atividades do assistente social o acompanhamento e o atendimento social emergencial dos servidores, o que gera uma sensação de preocupação por parte da organização com relação ao trabalhador, todavia, limita a prática deste profissional ao atendimento das contingências sociais. Por outro lado, há gestores que identificam uma abrangência maior na intervenção do assistente social, que está associada à elaboração, ao planejamento, à administração e à execução de programas e projetos de qualidade de vida, garantindo-se a orientação e a perspectiva desse profissional.

Perfil Requerido do Assistente Social

Os gestores enumeraram um conjunto de características necessárias para o desempenho das atribuições do assistente social na organização, que podem ser agrupadas em caracteres pessoais e profissionais. Do ponto de vista pessoal, alguns gestores esperam um profissional, dinâmico, comunicativo e polivalente que atenda um conjunto de demandas a ele dirigidas. Por outro lado, há gestores que entendem que o assistente social deve ter boa vontade e paciência para lidar com as situações-problema dos usuários. Do ponto de vista profissional, considera-se necessário ter uma preparação teórico-metodológica e técnico-operativa, no sentido de compreender a realidade da organização e saber trabalhar em equipe. Enfatiza-se, nesse ponto, a capacidade técnica do profissional em dar vazão as demandas da organização.

“Tem que ter uma visão sistêmica, olhar a empresa como um todo, saber quais são as diretrizes da organização. É importante ter uma disposição para ler a cultura da empresa, conhecer o processo histórico da empresa e como os empregados chegaram a essa situação de hoje. Como nós lidamos com pessoas é importante o profissional ter uma maturidade emocional que o permita entender a realidade daquele funcionário sem trazer prejuízos a si”.

“Dinamismo, comprometida, ter boa comunicação, capacidade de ouvir e de trabalhar em equipe”.

“Eu acho que como a gente tem muitas situações, o aposentado com 100 anos, até o jovem com 18 anos. O perfil da paciência para lidar com os idosos, do relacionar bem e outro perfil, nem tudo mundo tem o mesmo perfil nós já passamos por isso, de ter um assistente social fazendo tudo. Precisamos do assistente social que gosta da legislação, de projetos e aquele outro ligado, que pode ser o mesmo as situações do dia-a-dia, pró-ativo e dinâmico que assuma uma posição de fazer o trabalho. Um só é complicado”.

“Além do preparo, comunicativo, reservado, boa vontade para querer entender os problemas. Eu acho que tem que ter um casamento muito grande com a parte médica”.

Um gestor apontou os preceitos da organização burocrática, como a aceitação da hierarquia e o relacionamento harmônico entre os pares como necessidade do perfil profissional. Esperam que o assistente social seja um profissional sensível às questões dos servidores, que tenha o seu lado afetivo desenvolvido como se quisessem ao seu lado uma personalidade bondosa e cuidadora, que levasse as pessoas, com os recursos técnicos apropriados a uma convivência harmônica e saudável. Em algumas falas, constatamos a contradição do discurso que solicita um técnico especializado e ao mesmo tempo requer também um perfil pessoal sobreposto ao do técnico.

“Lealdade, respeito à autoridade, bom convívio, e segurança”.

“A minha expectativa de assistente social é um profissional preocupado em agregar pessoas, até porque a organização é um conjunto de pessoas com pensamentos diferentes, o ideal é o que assistente social trabalhe como se fosse formar uma grande

família, de ajudar a perceber um problema e trabalhar aquele problema junto do funcionário e do chefe. É uma pessoa que venha somar, trabalhar a saúde mental quebrando o ciclo vicioso do chefe horizontal, trabalhando na formação de equipes e na melhoria de relacionamento”.

Os gestores percebem que, na relação com a organização, os novos assistentes sociais têm contribuído para a resolução dos problemas e para o cumprimento da missão organizacional, na medida em que fazem a mão-de-obra funcionar para a burocracia, em outros termos, pode-se dizer que o novo assistente social atendeu ao perfil e ao trabalho requerido pela organização. Outros gestores avaliam que não tiveram problemas no trato com o assistente social, com a ressalva de que o profissional deve entender os limites da sua ação profissional, que estão justamente nas determinações legais e dos próprios gestores.

“Não tive nenhum problema. Elas atendem o perfil exigido. São solícitas as nossas demandas”.

“Elas nos ajudam muito. Temos alguém aqui que sabe, entende e procura resolver os problemas do servidor”.

“Tem também a questão do respeito com o gerente; acatar a relação da sua hierarquia”.

“Nenhum problema. Sempre me ajudaram, até em relação às questões administrativas. Em todas as áreas eles estão trabalhando. Não tem nenhuma falha”.

Os gestores percebem o assistente social como executor dos programas, projetos e serviços, tendo em algumas áreas a coordenação e a administração destes, como no caso da preparação para a aposentadoria. Na micro-atuação observa-se uma demanda para o desempenho de funções que fogem das suas atribuições, na solução de pendências administrativas. A sua abordagem no marco regulatório das políticas é restrita, exceto em uma organização, na qual foi possível identificar a articulação dos assistentes sociais para adotar um referencial comum de abordagem.

Relações Hierárquicas e Participação

Os gestores não assinalaram a necessidade de participação dos servidores nos trabalhos propostos pela organização, apenas consideraram relevante a realização de estudos e pesquisas para levantar as necessidades e as prováveis frentes de atuação. A participação dos usuários na formulação, no controle e na avaliação das atividades revela o nível de democratização das relações na organização, que seguindo a tendência do modelo ideal burocrático, é inexistente, prevalecendo às determinações legais e institucionais manifestas pela autoridade dos gestores e também pelo saber especializado dos técnicos.

“... os trabalhadores não participam”.

“Os empregados participam quando são ouvidos nas pesquisas de clima organizacional”.

“Os trabalhadores são o público alvo dos projetos é a ele que nos dirigimos”.

A configuração das relações hierárquicas na organização burocrática é percebida como aspecto normal e não impeditivo da operacionalização dos processos de trabalho, sendo sim, indispensável para o controle das tarefas realizadas e como garante para o sucesso e a eficiência. O controle dos documentos é a estratégia utilizada pela organização para manter-se respaldada legalmente quanto ao seu compromisso em atender as necessidades dos servidores. Os gestores assinalaram críticas à burocracia, somente no que tange a celeridade no trâmite das informações e dos documentos.

A conformação da hierarquia rebate também no tipo de comportamento que se espera do assistente social, fiel ao ordenamento legal e as exigências da autoridade burocrática, conhecedor dos limites da sua intervenção e atento para não afrontar as relações de autoridade, quando estiver em contato com outros gestores e nos atendimento de casos, por exemplo. Isso implica produzir documentos e projetos, de acordo com o formato legal, e que tramitem nas instâncias devidas para ter garantida a sua aprovação. Há gestores que questionam a necessidade de alguns trâmites hierárquicos, especialmente, porque isso dá muito poder para outros gestores que tem um estilo de chefia centralizador e podem como já ocorreu segundo relato, afetar a realização do trabalho e a aprovação de novas propostas.

“Não criar um duplo comando. A assistente social tem de saber onde começa o trabalho dela e onde começa o trabalho do gerente, não só o gerente dela, mas de todos os funcionários que ela acompanha. Ele tem que ser informado, como conduzir (...) Orientar o gerente como ela pode ajudar indicando formas de lidar com o funcionário, ou até passar essa tarefa para um colega mais próximo”.

“Para a gente conseguir fazer as coisas o projeto tem que ser bem escrito organizado, detalhando os custos e principalmente mostrando a sua importância para a organização. Fica mais fácil assim a sua tramitação nas instâncias superiores”.

“As relações hierárquicas ajudam, mas depende do tipo do chefe, do acesso que ele dá e os interesses que manifesta em relação aos projetos. Atualmente, é uma assistente social a coordenadora, temos mais abertura”.

Os gestores observam que os assistentes sociais têm os mesmos problemas e dificuldades dos profissionais de outras áreas, em se tratando dos limites da legalidade e da aceitação das configurações hierárquicas e das relações de autoridade. Acrescenta-se a isso, as condições de trabalho que apesar de terem progredido ainda não estão totalmente adequadas para o desempenho da função profissional, no que se refere, por exemplo, a existência de salas de atendimento, nas quais o sigilo seja garantido. Para os gestores, a sensibilização dos usuários e das outras gerências quanto à importância da participação nas atividades

desenvolvidas pelo assistente social são dificuldades que aparecem no cotidiano e representam desafios para consolidar o exercício profissional e para fazer reconhecer a sua prática. Mostrar o que é o Serviço Social, como pode ajudar os servidores e a relevância do seu trabalho constitui dificuldade a ser solvida pelos assistentes sociais, segundo os gestores, estes que também não aparentam conhecer as competências do assistente social.

“É difícil convencer as pessoas a procurar o Serviço Social, mostrar que pode te ajudar, tem técnicas para isso. Também é difícil conseguir mudar essa cultura que acha quem está sendo acompanhado por um psicólogo é louco”.

“Limites estão nas condições de trabalho, computadores, mesa, cadeiras, mas hoje já temos boas condições, inclusive uma *salinha* (grifo meu) de atendimento”.

“Algumas chefias de outros setores emperram o trabalho desse profissional, não entendem a sua importância para a organização e para os servidores. São muito centralizadores, não pensam no ser humano”.

“As dificuldades são as mesmas que tivemos de muito tempo atrás, agora que estamos buscando traçar um panorama do que é o Serviço Social. Os empregados não sabem o que o assistente social faz (...) O assistente social precisa mostrar a que veio e qual é a sua contribuição para a empresa”.

Os aspectos facilitadores das atividades, identificados pelos gestores, estão vinculados ao apoio das chefias na execução das atividades. A qualidade da organização, as condições de trabalho são questões pontuadas pelos gestores como elementos que favorecem o trabalho do assistente social, o qual é percebido como facilitador, já que o trabalho bem-sucedido tende a se difundir na organização e angariar reconhecimento e apoio dos usuários e das chefias.

Avaliando o trabalho desenvolvido pelos novos assistentes sociais, desde que chegaram à organização, os gestores observam que houve avanços, que por consequência geram mais demandas, pois os usuários encontraram um canal por onde podem apresentar as suas necessidades e tentar atendê-las. Isso pode ser um aspecto potencializador para a organização, na medida em que traz para si os trabalhadores, mas simultaneamente sinaliza para a possibilidade de afetar a normalidade da organização burocrática, tendo em vista o fortalecimento da unidade dos trabalhadores frente às imposições e violações, e na luta pelos direitos.

Em suma, os gestores percebem a importância do trabalho do assistente social para a organização, tanto que influíram no processo de inserção dessa vaga para o seu preenchimento no concurso público, mas validam as ações que estão dentro dos limites, das solicitações e dos interesses da organização, que nem sempre se afinam com o projeto profissional do assistente social e com as necessidades sociais dos usuários.

6.2. Usuários

- **Identificação**

Foram entrevistados 7 (sete) usuários que já haviam acessado os serviços prestados pelos assistentes sociais. Destes, 4 (quatro) são do sexo feminino e 3 (três) são do sexo masculino. Isso pode ser atribuído, segundo informe de um profissional, a dificuldade do homem em pedir ajuda, na verdade chegam ao Serviço Social, normalmente por encaminhamento, ao contrário, das mulheres que buscam até espontaneamente.

Constatamos que estão de 3 a 7 anos na organização 4 (quatro) usuários, outros 3 (três) estão há cerca de 30 anos. Dos entrevistados 5 (cinco) têm idade média acima dos 45 anos e 2 (dois) tinham idade entre 30 a 31 anos. Esses dados combinam com as informações trazidas pelos próprios usuários, pelos gestores e pelos assistentes sociais de que a maior parte dos usuários dos serviços prestados pelo assistente social tem idade acima de 40 anos e mais de 20 anos de trabalho no serviço público.

O nível de instrução da maior parte dos entrevistados 5 (cinco) é o nível médio completo, outro o ensino médio incompleto e um entrevistado tem o ensino fundamental.

- **O Trabalho do Assistente Social**

Na relação que estabelecem com os assistentes sociais, os usuários trazem definições e percepções variadas do que seja, Serviço Social. Muitos conheceram a profissão numa situação de contingência social, na qual foram encaminhados ou visualizaram o assistente social como opção para ajudá-los na resolução do problema apresentado. Há usuários que identificam a ação profissional como um potencial para defender os interesses dos trabalhadores nas organizações e ampliar o rol de direitos e benefícios.

A definição mais recorrente do ponto de vista dos usuários é a do Serviço Social como alternativa para a resolução dos problemas que afetam pontualmente o servidor, é o profissional da ajuda especializada em objetos diversos e indefinidos. O assistente social cumpre a função paternal antes desempenhada pelos chefes, quando os usuários tinham uma demanda de ordem social. Ressalta-se o desconhecimento dos usuários quanto à profissão antes desse primeiro contato emergencial. Isso pode ser atribuído à ausência de reverberação e visibilidade na sociedade e nos meios de comunicação de massa do discurso deste profissional. O componente moral, da ajuda social, discutido por Simões (2005) se faz presente na fala dos usuários de forma bastante incisiva.

“É aquela funcionária que ajuda a gente a resolver os problemas no serviço e na família também”.

“Estou querendo colocar minha filha como dependente econômica eu já pedi para assistente social tentar resolver isso para mim”.

“Antes da assistente social que chegou aqui não conhecia nada. Eu imagino assim, acompanhamento, dando auxílio, e um suporte. Como nas idas ao hospital para visitar os trabalhadores doentes. Até então não tinha nada, ninguém para nos amparar na empresa, era só o chefe”.

“É acompanhar e verificar as necessidades de cada funcionário. Tentar ajudá-lo, acompanhá-lo com o que ele está precisando”.

A associação da profissão de Serviço Social com a de Psicologia é manifesta no discurso dos usuários, na medida em que são duas profissões que trabalham com a ajuda, e, além disso, a trajetória da atuação do assistente social somada à formação com um cunho psicologizante contribuiu para essa representação. Um usuário afirmou que conseguiu, ao longo do acompanhamento social, observar a diferença do método e da abordagem das duas profissões.

“A assistente social é conhecida. Ela é meio psicóloga também. Hoje o pessoal vem espontaneamente procurar a ajuda do assistente social”.

“Agora que estou tendo contato. Pensei no começo que poderia ter ficado um pouco difuso como uma terapia. Depois é que fui assimilando. Pude observar que não é uma terapeuta é uma orientadora que ajuda muito aqui na organização. Como observar e ajudar a entender e me orientar de forma que os meus problemas não me atrapalhem aqui no trabalho”.

Motivos da Contratação dos novos Assistentes Sociais

Os usuários identificam que a organização contratou assistentes sociais em decorrência de uma alteração na sua estrutura interna, devido ao aumento dos trabalhadores e da ausência de profissionais concursados há muitos anos na organização. Conseqüência disso é a crescente demanda dirigida às chefias já sobrecarregadas com a rotina institucional, não conseguindo atender às necessidades apresentadas. Outros usuários observando sob a ótica macro-social, entendem que essa contratação vem acompanhada da política governamental de recursos humanos voltada para a recomposição da força de trabalho no serviço público. Argumentam também que a organização está interessada em garantir condições de trabalho, saúde e promover qualidade de vida no trabalho, sendo assim, necessitam de um profissional com o perfil técnico e a formação do assistente social.

Indagados quanto à relevância do trabalho executado pelo assistente social, os usuários centraram-se na análise da profissão como uma ajuda social nas situações de dificuldade, é como se fosse um “porto seguro” para o trabalhador, um suporte permanente para todas as situações de contingência social. O assistente social supre as demandas do trabalhador com o

seu saber, seu bom trato e a noção do encaminhamento mais adequado para o caso. Os relatos revelam uma incapacidade dos trabalhadores de se tornarem sujeitos de si mesmos no acesso e garantia de direitos, cabendo ao assistente social o cuidado e a atenção ao trabalhador, numa lógica paternalista e solidária.

“Eu acho muito importante. Tem que ter alguém para te auxiliar mesmo, te orientar a ajudar a conseguir os direitos. Por trás do funcionário tem que ter essas pessoas para te ajudar quando você tiver uma necessidade”.

“Atender a gente quando precisamos e pedimos, porque sozinho essas coisas a gente não dá conta, Plano de Saúde, essa papelada toda”.

“O pessoal está cansado, precisa de cuidados, não consegue andar pelas próprias pernas. No INSS a gente demorara meses para conseguir resolver um problema. Com a assistente social isso é facilitado, pois ela encaminha, visita, acompanha. Você precisa ver o carinho que as pessoas têm com ela, é fantástico”.

Os usuários percebem que a organização consegue cumprir sua missão institucional se os trabalhadores estiverem em condições para o trabalho e, quando isso não acontecer, forem amparados pelos serviços oferecidos pela organização, via profissionais da ajuda, como assistentes sociais e psicólogos. Os usuários se reconhecem como recurso da organização e se sentem valorizados e pertencentes a esta, especialmente quando estão aptos e adaptados no trabalho, logo, as licenças para tratamento de saúde nem sempre são percebidas como direito, mas sim como algo que pode afetar a sua imagem, no sentido de ser menos produtivo e funcional para o cumprimento da missão da organização. A lógica do trabalho como aspecto que dignifica o ser humano, na burocracia estatal assume outras dimensões como o compromisso irrestrito a frequência e às normas estatuídas.

“A empresa tem menos problema para resolver e consegue funcionar melhor quando tem esses programas”.

“É importante porque com a ajuda da assistente social e da psicóloga, nos dá sustentação no serviço quando a gente precisa”.

“É fundamental porque a partir do momento em que ela orienta as pessoas de uma forma que você consegue se organizar melhor, o trabalho flui melhor e sua relação com os colegas melhora”.

Perfil Requerido do Assistente Social

Para o desempenho das atribuições profissionais de assistente social os usuários consideram importante que este profissional apresente características próprias, pessoais, se quiser dizer, de personalidade, tais como: a paciência, a preocupação com o problema do outro, educação, boa índole, e outros. O preparo técnico foi relatado sob o enfoque do conhecimento das relações humanas na organização e na identificação e análise da organização e do seu funcionamento como um todo. O perfil requerido é de um profissional comprometido com o atendimento das necessidades dos usuários e acolhedor das demandas

apresentadas independente da natureza dessa solicitação, em outros termos, demandam um profissional com determinadas características pessoais e técnicas para o desempenho da função de ajuda social (Simões, 2005).

“Primeiramente, ser muito humano, saber lidar com o problema das pessoas. Tem que gostar e se dedicar aquilo que faz. Ela está ali é para ajudar. Ter boa vontade para atender os funcionários e resolver os problemas”.

“Ótimo. Boa criatura. Procura ajudar quando preciso, ele é uma boa pessoa. É atenciosa, calma e está sempre pronta para resolver os problemas”.

“Tem que ter saco, paciência. Não é fácil. Tem gente que não aceita ser tratado. Muito conhecimento até para debater com o funcionário e mostrar o que é certo”

“Paciente, educada, inteligente para entender os problemas do funcionário. Uma pessoa que você note confiança e segurança, se não você não se abre com ela”.

“Alguém que conheça a estrutura da organização, que tenha conhecimento da administração pública. Uma pessoa que saiba lidar com as pessoas, tenha paciência, o dom de lidar com as pessoas”.

Necessidades Sociais

As necessidades sociais dos usuários nas organizações foram apontadas como motivos para a contratação dos assistentes sociais, destacando-se a solicitação de serviços relacionados ao tratamento e encaminhamento dos casos de dependência química, demandas ligadas à assistência à saúde, afastamentos e aposentadoria. Diante dessas requisições, esperava-se a contratação de um profissional da ajuda especializada. No trabalho de encaminhamento realizado pelo assistente social discute-se em que medida (essa foi uma colocação feita por um psicólogo à usuária) ele tem uma intervenção que se encerra na sua prática, ou se sua atuação é complementar e subsidiária às outras profissões. Esse é um questionamento fundante na inserção do assistente social nas organizações burocráticas, na medida em que se espera ter profissionais especializados, com um objeto demarcado, fato que é percebido como pendente na sua prática nesse espaço sócio-ocupacional.

Os usuários identificaram como necessidades sociais dos trabalhadores da organização, a melhoria das condições de trabalho e da forma de organização do trabalho, como a hierarquia e a centralização das decisões. As condições materiais para a sua reprodução como trabalhador foram apontadas como necessidades básicas, como o salário e os auxílios monetários, mas que não bastam, pois é necessário desenvolver também uma política sistemática de atendimento e acompanhamento das necessidades sociais dos trabalhadores. Isso implica maior envolvimento dos assistentes sociais na análise da realidade dos funcionários e das dificuldades com que se deparam no cotidiano para a construção de ações compatíveis com os dados de realidade, e que tenham ressonância entre os usuários.

“Na minha área a gente precisa muito de melhores equipamentos (...) Os equipamentos de proteção do funcionário a gente precisa ter”.

“É o salário. Eles só procuram a gente para saber se estamos vivos ou mortos e se estão gastando o dinheiro”.

“Pessoal cansado, muito estressado, com a o salário muito defasado”.

“Problema do servidor é salário, não dá ânimo para trabalhar. Outro problema é a cobrança do chefe que se não gostar do funcionário tira ele do setor”.

Os usuários entendem que as ações necessárias para o assistente social atender às demandas dos trabalhadores relacionam-se com uma maior aproximação da realidade por eles vivenciada, uma espécie de análise *in loco* dos fatores que são prejudiciais ao desempenho funcional e a sua saúde. Ressentem-se da falta de um contato próximo, uma espécie de convivência partilhada dos problemas e de uma reflexão sistemática das saídas para essas situações. Para isso, também ressaltam que o trabalho do assistente social precisa ser mais divulgado, bem como esclarecido o seu significado, o seu espaço de atuação e os princípios norteadores dessa prática profissional.

“Ter que estar sempre presente. Indo no local de trabalho, verificando as necessidades e vendo as saídas para esses problemas”.

“Elas têm que conversar mais com a gente, procurar saber o que estamos precisando e tentar ajudar de alguma forma”.

“...É muito pouco divulgado o trabalho do assistente social”.

“Precisa ter o contato direto, ver, conversar e conhecer a realidade no ambiente de trabalho e sugerir alguma melhoria”.

Por outro lado, relato de um usuário revela que a maior parcela dos servidores que trabalham na sua organização não estaria disposta a participar de um trabalho integrado com o assistente social de avaliação permanente das condições, organização e relações de trabalho, em que se investigassem as dificuldades e possibilidades de superação dos problemas encontrados.

Reivindica-se que as saídas sejam individualizadas, segundo o relato do usuário, pois os problemas são percebidos como sendo peculiares à determinada pessoa. Reside nesse ponto a confusão entre a abordagem do assistente social e a do psicólogo, pois, especialmente, nas organizações que não tem no seu quadro de funcionários psicólogos clínicos, os usuários buscam no assistente social esse profissional.

“A princípio ações pessoais, tipo de relacionamento interpessoal. Vê de cada um a sua necessidade e tentar ajudar a pessoa se entrosar e melhorar a suas relações. Depois de conhecer e trabalhar com cada um individualmente e que deve partir para o trabalho com o todo. Às vezes a gente está se sentindo mal, não está rendendo bem e precisa de alguém para ouvir. Acho que aí o assistente social pode me auxiliar melhor com a minha individualidade para que depois eu possa estar bem com o restante do grupo e com a organização com um todo”.

“A maior parte dos psicólogos são psiquiatras frustrados, e os assistente sociais são psicólogos frustrados, isso que eu pensava, tendo o contato com assistente social aqui mudei minha visão. Acho que é importante que falta informar o papel do assistente social, porque a maioria não sabe”.

A expectativa dos usuários com relação ao trabalho do assistente social vincula-se também a ajuda de um profissional, sempre disposto, em alguns casos até fora do horário do trabalho a ajudá-lo na satisfação de suas necessidades e no atendimento das contingências sociais. Parece que a sua presença na organização impulsiona, em certas ocasiões, os usuários a buscar os seus direitos, uma vez que estes não estão habituados a fazê-los, individualmente ou coletivamente com os outros trabalhadores. Acrescenta-se também a expectativa em relação a uma atitude pró-ativa do assistente social no posto de trabalho do servidor/empregado, que segundo os usuários, é o nascedouro dos problemas que, posteriormente, vão chegar emergencialmente ao assistente social.

“Espero que ela me ajude quando eu precisar”.

“Espero tudo. Dando apoio para a gente (...) se não tiver dentro da empresa o assistente social a gente não procura esse caminho que é melhor para gente”.

“O assistente social é uma coisa muito para dentro delas. Devia visitar as salas, conhecer mais os funcionários. Veja a gente passa aqui e as portas do Serviço Social estão sempre fechadas”.

“O assistente social deveria procurar saber mais dos problemas dos funcionários. Os chefes deixam a situação estourar para chamar o assistente social. O assistente social tem que ir antes atrás dos funcionários ver como ele está”.

“Sim, a gente tem que procurar quando estamos passando por alguma dificuldade. E elas têm ajudado a gente quando precisa, mas precisam chegar antes do problema”.

Ao comentar a relação que estabelecem com o assistente social, os usuários ressaltaram que há um convívio satisfatório, apesar de saber que, em alguns casos, outros colegas que não conseguem ser atendidos na sua demanda questionam o seu trabalho. Entretanto, predominam discursos favoráveis a ação continuada do assistente social na organização, tendo como aspecto ressaltado a formação de vínculos, que, sob o entendimento de um usuário, extrapola a relação profissional e torna-se uma relação de amizade. Considerando a possibilidade de a interação entre assistente social e usuário ser comum e recorrente em outros espaços (refeitório, espaços coletivos, confraternizações, etc) que não o do atendimento, é possível que o aspecto pessoal interfira no profissional, nesse caso, para o usuário isso parece ser positivo, mas por outro lado, pode esvaziar o papel profissional do assistente social.

A extrapolação da relação do assistente social com o usuário para a esfera política ainda não ocorreu nesse espaço organizacional, na perspectiva dos usuários. Associam a dimensão da participação política somente com a ação do sindicato, não se sentem partícipes

do processo de luta e conquista de direitos. Ademais, os usuários não se vêem participando na elaboração, administração e controle social dos programas, projetos e serviços ofertados pela organização, pois entendem que esse é o campo do saber dos técnicos e dos gestores. Percebem-se a si mesmos como clientes ou pacientes e não como sujeitos de direitos.

“Muito pouco. Nem todo mundo se sente à vontade de se manifestar nas reuniões. Tem muita coisa para ser feita. Tenho uma dificuldade de explicar um problema na frente de doutores, chefes e profissionais”.

“Não vi ainda (...) Não fui chamado para participar”.

“Os servidores participam muito pouco da pior maneira que é a forçada e a proposta de qualidade de vida não é essa, faltou sensibilizar as pessoas a respeito dos programas. Os servidores vão sem muita motivação”.

Relações hierárquicas nas organizações

Discutindo sobre as configurações das relações hierárquicas na organização em que atuam, os usuários não consideram esse um fator problemático e que gere dificuldades na sua vida funcional. O *ethos* burocrático parece estar incutido na maior parte dos entrevistados que observam esse fenômeno como algo normalizado, mesmo podendo ser o contraponto das manifestações democráticas e da participação do trabalhador. A hierarquia, os procedimentos legais, o trâmite de documentos e a divisão de tarefas constituem temas pouco problematizados pelos usuários. A legitimidade do discurso da autoridade burocrática se dá via consenso entre os usuários, ou seja, as relações de autoridade fazem parte da rotina dos trabalhadores, não sendo percebidas como nocivas à garantia e ao acesso aos direitos, apesar disso contestam a morosidade dos processos, a centralização das decisões e da gestão do programas sociais. Percebemos, em última análise, que esse é um tema não dito, porque intocável na organização burocrática.

“Eu era militar, lá a hierarquia é muito rígida. Quando eu cheguei aqui a hierarquia é tranqüila, não tem essa coisa de derrubar o outro, nem de colocar ninguém incompetente. Cada um sabe que tem o chefe e tem que obedecê-lo”.

“Trabalhei em vários setores e nunca tive problemas, sempre respeitei e obedeci às ordens do chefe”.

“Nunca tive problema de hierarquia. Sempre acatei as ordens do chefe. Tive ajuda quando precisei (financeira)”.

“Faz parte do trabalho no serviço público. É a lei que vale aqui”.

Contraditoriamente às observações supracitadas de aceitação das normas e da rotina das organizações, as críticas dos trabalhadores a organização burocrática e a hierarquia giram em torno da centralização das decisões, e logo, a dificuldade de participação destes nos processos decisórios e também de controle democrático. Além disso, atribui-se o problema da hierarquia às pessoas que ocupam os cargos, consideradas despreparadas para o exercício da

função, porquanto associam a ocupação do cargo à investidura de mais poder sobre os subordinados, e por isso, intensificam o controle e as sanções.

“Muita coisa só se dá de chefe para chefe, ou para secretária. As coisas são guardadas a sete chaves, os funcionários não participam, não tem acesso há algumas coisas que ficam centralizadas. Podia expandir mais e facilitaria o trabalho do atendimento. É muito restrito”.

“Eu, particularmente, encontrei muita dificuldade, a hierarquia é muito forte, tem que ser obedecido, tem muito autoritarismo. Tive chefe em outros lugares que era mais aberta. Até para mandar um e-mail tem que passar por toda a hierarquia, acho isso falho”.

Dificuldades e Perspectivas do trabalho do assistente social

Ao analisar as dificuldades do trabalho do assistente social na organização, percebida no contato com o profissional, os usuários identificam como problemática a ausência de incentivo e apoio às propostas apresentadas por este profissional, as condições de trabalho nem sempre adequadas e a reação dos usuários, que nem sempre concordam com a abordagem e o encaminhamento do profissional. Detectaram como problema a dificuldade de definição do espaço na organização, que desconhece o seu trabalho, bem como os usuários que não tem noção do que o assistente social faz e não tem sido informado da presença desse profissional e, qual é o seu papel nesse contexto. Um usuário argumentou que os motivos para essa indefinição do trabalho decorrem da ausência de assistentes sociais há muito tempo na organização e do acúmulo de problemas resolvidos administrativamente pelas chefias, forjando um modelo de cultura organizacional assistencialista no trato das necessidades sócio-funcionais.

“A empresa poderia dar um estímulo maior para os assistentes sociais acompanharem o dia-a-dia dos funcionários para ver suas necessidades. Acho que deveria ter pelo menos mais um profissional”.

“Quem tá de fora não conhece esse trabalho. Precisa ser mais divulgado. A procura delas é muito pequena. Deveria divulgar mais”.

“Esse problema não é só daqui, muitos órgãos ficaram sem concurso, isso foi muito ruim para os trabalhadores. Muitos jovens foram demitidos na época do Collor”.

Os usuários enxergam como perspectiva para a afirmação da prática profissional do assistente social nas organizações, a assunção de uma postura de enfrentamento das adversidades postas, de dar visibilidade para o seu trabalho e de apresentá-lo a um número maior de usuários, de tal forma que se consiga estabelecer contatos frutíferos para a concretização das suas propostas, pois acreditam que uma vez atendido, orientado ou acompanhado pelo assistente social, os usuários apoiariam mais a ação deste profissional na

organização. Decorre disso, a ênfase e a recorrência das demandas por aproximação da realidade e do *locus* de trabalho dos usuários.

De maneira geral, os usuários avaliaram positivamente as respostas profissionais dos assistentes sociais contratados pelas organizações às demandas até agora apresentadas. Percebem também que a procura pelo profissional vem aumentando em função dos resultados do seu trabalho, que é reconhecido pelos usuários. No entanto, o que prevalece em essência é a questão da ajuda social para resolver os problemas ou contingências funcionais, pessoais, de saúde, de afastamento do trabalho entre outros, que, ele usuário, não consegue sozinho resolver. Fica, portanto, a marca do profissional especializado em uma ajuda “indefinida”.

6.3. Os Desafios da Ação Profissional do Assistente Social

A proposta de comparar analiticamente os tipos ideais de ação profissional do assistente social com a sua prática profissional nas políticas de atendimentos às necessidades sociais dos servidores e empregados públicos da administração pública federal, como afirmarmos no capítulo 4, não tem por objetivo enquadrar este objeto real no objeto do conhecimento. Interessa-nos detectar as aproximações e os distanciamentos da ação real verificada no contexto investigado.

Partimos, então, para as considerações gerais sobre o modelo ideal e a prática profissional. De antemão, é preciso ressaltar que o modelo de ação profissional pautado em valores tradicionais, de cunho religioso, se distancia, hipoteticamente, da realidade investigada, em razão da natureza laica do Estado, pois são os valores racional-legais que orientam as ações dos agentes públicos. Todavia, a percepção dos atores organizacionais, especialmente, dos usuários em relação ao trabalho e ao perfil requerido do assistente social, se aproxima do modelo de ação baseado em valores tradicionais (construído neste estudo), privilegiando o perfil pessoal em detrimento do técnico. Ademais, a ênfase dos gestores nos atendimentos de casos individuais sem a interlocução com outras causalidades do fenômeno se assemelha a orientação desta ação profissional, que responsabiliza o indivíduo pela situação posta e busca para isso introjetar normas para fazê-lo pertencer ao sistema de crenças (no caso, racionais) da organização.

A ação profissional orientada pela racionalidade técnica e instrumental se aproxima das exigências realizadas pelas organizações aos assistentes sociais, na medida em que solicita a resolução das questões de forma eficiente, reduzindo os fatores que possam afetar a normalidade, a racionalidade e a eficácia dos processos de trabalho da organização

burocrática. A relação entre custo e benefício é superestimada nas demandas dirigidas ao assistente social. Espera-se tão somente que ele seja o executor das políticas e programas, não cabendo a este, a atuação nas instâncias decisórias, de avaliação, de feitura das normas e das políticas, logo o seu discurso não transparece nas próprias ações que executa.

O modelo de ação profissional racional instrumental aproxima-se também da realidade investigada porque na relação com os usuários espera-se que o profissional assuma a proeminência na definição dos rumos do caso, e, por outro lado, o usuário é tratado como um agente passivo. Contraditoriamente, na fala dos assistentes sociais, nota-se que a sua ação profissional não consegue se legitimar nesse espaço como um discurso competente e especializado junto aos usuários, gestores e profissionais que tem interface com a sua prática. Em outras palavras, a mesma organização que requisita um trabalho especializado não o valida devidamente nas práticas institucionais, vide as recorrências de depoimentos dos assistentes sociais sobre a indefinição do seu objeto, das suas atribuições, demonstrando que estavam vivenciando uma crise do papel profissional nesse contexto, emergindo assim questões como: Até que ponto o Serviço Social é importante para ao atendimento das necessidades sociais dos usuários? Qual seria o impacto para os usuários, caso não existisse o Serviço Social na organização?

As características dos assistentes sociais entrevistados aproximam o seu discurso, o seu olhar e a sua proposta de trabalho do modelo de ação profissional orientado pela racionalidade ético-política. Isso se deve a formação que privilegiou um olhar crítico e ampliado sobre as determinações dos fenômenos sociais. Os princípios norteadores dos entrevistados também se aproximam das diretrizes que fundamentam o modelo de ação supracitado. A utilização do instrumental técnico-operativo é percebida pelos profissionais como decorrente situação que se apresenta e dependente do referencial adotado para a intervenção e não como mero instrumento profissional pragmático.

Ademais, as propostas de trabalho, ou seja, o que o assistente social pretende fazer, relacionam-se ao atendimento qualificado e a garantia de direitos aos usuários dos serviços, demonstrando também que se pautam por um projeto profissional, e não somente pela execução das tarefas demandas. Todavia, na realidade, nas práticas solicitadas pela organização, em suma, o que efetivamente é concretizado se afasta do tipo de ação ético-política e se aproxima de uma ação racional técnica e instrumental, no qual os parâmetros da eficácia – o sucesso obtido na consecução da tarefa – tornam-se as referências de fato da prática profissional. De acordo com Guerra (2007:12) “a competência profissional fica restrita

ao atendimento das demandas institucionais, e a intervenção profissional se identifica com a adoção de procedimentos formais, legais e burocrático”.

A pressão dos gestores e dos usuários pela resolução dos problemas imediatos está em constante conflito com o projeto profissional do assistente social que visa avançar e enfrentar as causalidades dos fenômenos que são coletivos, mas parcamente trabalhados sob esta ótica.

No que tange a ação com uma orientação ético-política, que se caracteriza por privilegiar a competência política do profissional e por buscar o fortalecimento dos usuários como sujeito de direitos, constatamos divergências com relação aos preceitos da burocracia estatal a quem não interessa que os seus servidores problematizem o que, historicamente, fora tratado como uma questão individual, técnica e legal. O compromisso ético do assistente social em combater todas as formas de violência e violação de direitos, postulado por esse modelo de ação profissional, e encampado pelos entrevistados, se choca com a visão fria e racional da organização, que visualiza as necessidades sociais dos funcionários como um problema financeiro-orçamentário e de redução da força de trabalho para o desempenho das funções organizacionais. Demais, os profissionais, que adotam essa orientação para a sua intervenção, não encontram insumos técnicos e operativos nem apoio suficiente na categoria e na academia para afirmar-se nesse espaço aparentemente resistente a esta perspectiva. Observa-se que, mesmo para os profissionais socializados profissionalmente com esta visão e orientação, a ação profissional orientada pelos valores ético-políticos não se coaduna com a racionalidade técnica da burocracia.

Quando se discute as características necessárias para o desempenho da função do assistente social na organização, os gestores solicitam um misto de profissional especializado, mas que carrega caracteres pessoais, como bondade, paciência, simpatia e outros que sinalizam para uma atividade menos profissionalizada que as demais. Ao mesmo tempo, o perfil de profissional exigido pelas organizações é aquele que deve ter atribuições generalistas, polivalentes, multifuncionais, com visão ampla de organização e, principalmente, comprometimento com os valores e com a filosofia organizacional.

Os usuários são mais enfáticos no tocante ao perfil profissional requerido, o que aproxima a sua demanda a um tipo de ação profissional pautada pela racionalidade tradicional, de cunho religioso, no qual os aspectos pessoais, da personalidade, são mais valorizados do que a competência técnica ou política do assistente social. Em outros termos, espera-se um tipo de profissional como os “leigos de boa vontade” (Guerra, 2007:12).

Gestores e usuários esperam um profissional especializado na ajuda das situações-problema, já os assistentes sociais se propõem a executar uma prática profissional

especializada e que efetivamente atenda às necessidades sociais dos usuários, via participação social e garantia dos direitos de cidadania.

Depreende-se disso, que o primeiro grande desafio com que profissional se defronta na sua prática é a divergência de concepções sobre o seu trabalho, bem como de interesses quanto a sua ação. Esse conflito fica explícito nos seus depoimentos acerca dos casos atendidos, e na fala de gestores e usuários que revelam um desconhecimento sobre quem é, o que faz, e como pode ser potencializado o trabalho do assistente social. Esse confronto manifesta-se na participação de cada ator nos processos de tomada de decisão e na assunção da liderança nas ações implantadas.

Em razão disso, a ação profissional racional técnica e instrumental ao mesmo tempo em que parece ser típica desse cenário também se distancia do contexto investigado, pois a ação profissional solicitada pelos atores nas organizações não credencia a atividade profissional do assistente social como especialização do trabalho na burocracia. É interessante resgatar neste momento a concepção de Simões (2005) sobre a mediação religiosa na profissão de Serviço Social, porquanto, além da ajuda social como valor central para a ação pautada por valores tradicionais, identificamos como aspecto marcante a indefinição entre a prática profissional e o trabalho voluntário ou caritativo. Neste sentido, parece que a organização e os seus respectivos atores ao deslegitimarem o Serviço Social como especialização do trabalho na burocracia está devolvendo este a um lugar, em que vigora o *ethos* a-profissional. Uma ilustração clara desse aspecto encontramos na análise do perfil adequado do assistente social para a organização e para os usuários, estes que privilegiaram os componentes pessoais (dedicação ao outro, afeto, paciência, entre outros) em detrimento dos elementos profissionais (competência técnica, habilidades de negociação com os gestores, utilização do instrumental técnico operativo e outros).

As informações até agora apresentadas indicam a existência nas organizações de diversas interpretações do que deve ser a prática profissional do assistente social, que se entrecruzam, divergem, entram em conflito e se sobrepujam, conforme o poder exercido para prevalecer um determinado discurso. Ademais, as formas de ação profissional discutidas no 4º capítulo convivem em conflito no espaço ocupacional pesquisado, prevalecendo de modo mais recorrente a fala com mais autoridade, em geral da organização, vocalizada pelos gestores. Organização essa que interessa ter a sua disposição um agente profissional que limite os objetivos profissionais aos objetivos institucionais e siga apenas as pautas de ação estabelecidas normativamente.

O lugar do discurso ético-político profissional está fragilizado e distante da experiência concreta desses profissionais, que acreditam que a população usuária tem o direito de conhecer, avaliar e determinar o destino dessas políticas sociais. Sendo assim, o assistente social, a ela vinculado, assume o dever cívico e o compromisso ético-político de favorecer, mediante sua intervenção profissional, os mecanismos para tornar isso possível, mas na realidade se depara com inúmeros bloqueios. O seu discurso técnico competente parece não ter força para rebater a orientação racional técnica e instrumental burocrática.

Neste aspecto, cabe uma crítica ao que se chama de projeto ético-político do Serviço Social como projeto profissional levantada inclusive por alguns assistentes sociais entrevistados. A primazia do fortalecimento teórico-metológico e ético-político e a proposta até agora efetivada, tornou, conforme Simões (2005:151) “sua competência técnica um elemento secundário à esfera dos compromissos assumidos e defendidos pelo profissional”. No contexto da burocracia, a fragilidade da utilização do instrumental técnico-operativo repercute sensivelmente na efetivação do seu trabalho, abrindo brechas para a ocupação deste espaço ocupacional por outros profissionais, bem como para a dificuldade em concretizar a sua proposta mais ampla de aliança com os grupos menos favorecidos no contexto organizacional. Conforme Almeida (1996:45), na discussão do projeto ético-político do Serviço Social deve se ter cuidado para não hipervalorizar o âmbito político-ideológico em detrimento da análise das “atribuições e funções socioinstitucionais constitutivas do plano material da intervenção (...)”, não enfrentando assim “...a sua especificidade na divisão sociotécnica do trabalho”.

Apesar de valorizarem nas suas falas o trabalho do assistente social, os gestores entendem que este deve realizar tarefas instrumentais, subordinadas, o que contribui para a maior eficiência nos processos de trabalho na organização, já para o assistente social interessa participar intensamente na definição de sua base de sustentação funcional-ocupacional (Montaño, 1998), as políticas sociais, desenvolvendo atividades mais complexas, que demandam qualificações mais sofisticadas.

As necessidades sociais dos usuários são percebidas pelos gestores como situações momentâneas de carência ou como problemas individuais dos usuários que devem ser sanados para reduzir o custo com a assistência à saúde e a previdência social, além de servir para a manutenção da normalidade social dentro da organização. Por isso, são desenvolvidos programas vinculados às funções exercidas e esperadas pela organização em torno de benefícios e serviços destinados a atender às necessidades sociais dos trabalhadores. Esses são utilizados como incentivos para atração, retenção e motivação da mão-de-obra. O Serviço

Social situa-se entre esses serviços, limitando-se, em sua maioria, ao atendimento das contingências sociais dos usuários.

Para as organizações, os usuários do Serviço Social são pessoas com problemas relacionados à falta de disciplina, a não integração no trabalho, a falta de um relacionamento satisfatório no ambiente profissional e familiar, em suma, são indivíduos anômicos (Durkheim, 2000). O foco da atenção da organização está na satisfação das necessidades sociais relacionadas à manutenção das condições de saúde dos trabalhadores. Se pensarmos na discussão de Pereira (2000) sobre as necessidades humanas básicas, podemos perceber que as organizações estão preocupadas e, de certa forma, investem recursos humanos e financeiros na política de atenção à saúde dos trabalhadores, embora desconsiderem a autonomia, que, segundo Pereira, é condição fundante para uma vida humana digna. Mais ainda, não privilegiam as mudanças na estrutura da organização do trabalho, responsável pelos problemas de saúde e pelo mau desempenho funcional também. O ser humano, na fala dos profissionais, é o elo menos valorizado nas ações de recursos humanos, é percebido como extensão dos recursos logísticos, de infra-estrutura e tecnologia da informação. A ênfase na autoridade hierárquica, a negação da participação dos trabalhadores nos processos decisórios e de controle das ações executadas, o próprio estigma ensejado com relação àqueles que não estão em plenas condições para o trabalho, são aspectos que inviabilizam a concreção da autonomia dos servidores e empregados públicos.

Verificamos que o assistente social está preocupado com as causalidades recorrentes nas situações apresentadas pelos usuários, mas não consegue traduzir isso em ações efetivas que ampliem e garantam direitos. Portanto, constitui também outro desafio para a ação profissional à criação de oportunidades e condições para o exercício da autonomia destes usuários, que tem a sua condição de sujeito castrada.

A ação profissional racional técnica-instrumental e a racional ético política atribuem métodos e finalidades distintas para o seu agir, que leva o profissional a defrontar-se com o dilema de acatar prontamente o estabelecido ou seguir o dever profissional. Sendo assim, até o conhecimento e os valores alicerces da atividade profissional, são consumidos pela organização. Exemplo disso está no fato de que a possibilidade do relacionamento direto e pessoal com o trabalhador e o sigilo profissional, sempre entendido como norma ética para o exercício profissional e de conotação valorativa, passa a ser, em certos casos, informação utilizada pela autoridade burocrática. Os valores éticos, em relação ao compromisso básico do assistente social com o seu usuário, são transformados em princípios de compromisso com a

organização. Por conseguinte, o assistente social corre o risco de assumir a identidade da organização e se despersonalizar em relação aos seus objetivos profissionais.

No tocante aos desafios encontrados nesta área de atuação em seu cotidiano profissional, constatamos diversas questões que podem ser classificadas em: fatores restritivos próprios da profissão de Serviço Social e os fatores relativos à organização burocrática.

Como fatores restritivos próprios da profissão de Serviço Social estão a falta de: conhecimento técnico e instrumental do profissional, formação técnica adequada, espaço coletivo de discussão e o desconhecimento da sociedade sobre a prática profissional do assistente social na atualidade, o que ocasiona a criação de representações sociais nem sempre condizentes com o seu trabalho. A formação profissional fora enfatizada como fator estratégico para a perpetuação do “estado de coisas” vigente, tendo em vista que esta não traz contribuições concretas para o exercício profissional, pois a formação do intelectual é privilegiada em desfavor do técnico-profissional. As teorias do Serviço Social não ajudam a perceber e entender a significação da realidade trabalhada pelo Assistente Social nesse contexto. É útil novamente a argumentação de Simões (2005) por demonstrar que a ausência de uma *expertise* contribui para a vinculação do Serviço Social a uma prática menos profissional e mais religiosa, no sentido lato do termo. Em razão disso, o fazer profissional fica mais propenso a se aproximar da racionalidade técnica instrumental da burocracia e da racionalidade baseada em valores, de cunho religioso, à racionalidade ético-política, que precisa estar munida de instrumentais técnico-operativos.

Os fatores destacados acerca da organização burocrática foram relacionados à centralização do poder com os gestores, que exercem o seu controle via imposição do trâmite burocrático para a aprovação das propostas, seguindo exclusivamente o que está previsto nas normas, e solicitando ao assistente social de forma mais freqüente a execução de atividades de rotina, especialmente, o atendimento de casos individuais. A organização do processo de trabalho, estruturado de forma burocratizada e hierarquizada, imprime uma lógica de fragmentação das relações sociais, implementada por parâmetros fundados na administração científica do trabalho, que abrange desde o parcelamento das atividades, até a hierarquização inerente à divisão do trabalho, em termos de quem pensa e de quem obedece e, conseqüentemente, institucionaliza e disciplina as relações de poder. Para tanto, lança mão de discursos e práticas que levam os servidores e empregados públicos a aceitarem e conviverem com a dominação hierarquicamente constituída.

O poder legitimado da organização burocrática estatal, materializado na hierarquia, nos procedimentos formalizados, na divisão do trabalho e na norma estatuída, obriga os

profissionais a acatarem a ordem organizacional. Em virtude disso, os profissionais, de acordo com a orientação da organização e do teor de sua prática, podem se orientar simplesmente para resolver as questões imediatas postas e manter a força de trabalho da organização ou trabalhar com os servidores ou empregados públicos na perspectiva da garantia de direitos e efetiva participação destes nos processos relacionados à conquista da cidadania.

Decorre disso, a onipresença nas organizações públicas de demandas por práticas profissionais caracterizadas pela priorização da técnica e pelo saber orientado pelos objetivos institucionais que vão permitir a reprodução do *status quo* da organização burocrática em contraponto ao componente ético-político presente na perspectiva do assistente social. Destarte, o assistente social se subordina a um saber disciplinado, que define normas de execução, retirando a possibilidade de controle sobre a sua ação profissional. A relação saber e poder reafirma-se pela burocratização e pela hierarquização das relações de trabalho.

Acrescenta-se a isso, as dificuldades na relação interprofissional que atribuem, em alguns casos, um *status* secundário a ação profissional do assistente social. O desconhecimento do que faz, a falta de organização e mobilização dos usuários, a inexistência de cobrança em relação aos programas e projetos executados pela organização são também fatores impeditivos na sua prática profissional. Destaca-se também o fato de que a luta por melhores condições de saúde e trabalho é relativamente frágil no movimento dos servidores e empregados públicos pesquisados, haja vista que nos acordos coletivos das empresas públicas os itens básicos das pautas de negociação com as entidades patronais consistem em reivindicações voltadas para ganhos salariais, ocupando um posto desprestigiado às ações de qualidade de vida, saúde e bem-estar social dos servidores, exceto os benefícios monetizados.

Já os usuários procuram os assistentes sociais quando estão com problemas de ordem financeira, inadequação funcional, problemas de relacionamento com as famílias, orientação, de relacionamento entre pares da mesma seção de trabalho, colegas e chefias, quanto à documentação ou procedimentos que devem ser tomados para acessar os direitos e para encaminhamento para outros serviços. O assistente social parece representar para as pessoas que o procuram um serviço de pronto-socorro social, pois qualquer problema o usuário (e também o gestor) encaminha para o assistente social resolver. Na relação com os usuários os valores tradicionais e a expectativa de um serviço “pessoalizado” continuam presentes e são ressaltados como requisito para a sua ação, que deve conter, segundo os usuários, um elemento valorativo, de preocupação e cuidado com o outro. Com isso, o Serviço Social pode se tornar não mais que um meio de racionalização das ações filantrópicas.

Já as exigências institucionais trazem consigo aspectos que dificultam o exercício profissional manifestadamente na contínua conversão e redução de suas ações a meras tarefas administrativas, no condicionamento a submissão às determinações hierárquicas, inclusive de outras chefias e na escassez de recursos e tempo para se dedicar à investigação da realidade, à discussão com outros profissionais e ao desenvolvimento de outras ações, restringindo sua prática ao atendimento de casos individuais. Esses aspectos conjugados contribuem para uma postura imobilista, resignada e descrente do profissional, que não consegue, em algumas situações, sequer legitimar o seu discurso de técnico especializado ante as determinações dos gestores.

Os profissionais sinalizam possibilidades e perspectivas para defrontar-se frente à situação posta, pela via da difusão de um ideário compatível com a orientação ético-política vigente. Essas ações seriam operacionalizadas nas campanhas de divulgação do trabalho do assistente social. Somam-se a isso, as propostas de formação de grupos e fóruns para refletir sobre a ação profissional nas atividades “meio” das organizações públicas. A investigação, as pesquisas e a produção de conhecimento acerca das determinações dessa realidade foram indicadas pelos profissionais como caminhos para aproximar a sua ação da prática profissional orientada pelos princípios ético-políticos do Serviço Social. Aponta-se como perspectiva, a possibilidade de trabalhar com as necessidades dos usuários como ponto de partida, implicando sua participação nos processos de decisão e ação da organização na implantação de políticas e programas sociais, no planejamento, na gestão, no acompanhamento e na avaliação.

O usuário e o gestor buscam na intervenção do assistente social as saídas para os problemas apresentados, esta ação consiste, grosso modo, em fazer por alguém aquilo que esse alguém deve fazer por si mesmo. Ressalta-se que essa ação é mais solicitada para operar nas conseqüências e nos efeitos dos problemas instalados, ou seja, não são questionadas as bases que fundamentam a problemática em questão. A ação profissional orientada pela racionalidade técnica-instrumental é valorizada sob esse enfoque, porquanto o sujeito profissional é o elemento determinante nesse processo.

Os assistentes sociais, no entanto, adotam como diretriz para a sua ação, a ênfase na participação do usuário, de forma que ele se torne sujeito ativo no processo. Todavia, a concretização dessa proposta esbarra na autoridade da organização que tem a prerrogativa de recorrer aos meios coercitivos para fazer valer os seus interesses.

Portanto, observa-se no tocante a participação dos usuários na resolução dos seus problemas, o embate entre a perspectiva de ação tutelar e administrativa, defendida por

usuários e gestores, e a ação de fortalecimento do sujeito, típica da ação profissional orientada por uma racionalidade ético-política.

Podemos assinalar outro grande desafio a ação profissional do assistente social que se relaciona com a forma de estruturação das organizações burocráticas. A intervenção profissional nas organizações burocráticas já nasce submetida a todos os trâmites da hierarquia, controle e dominação, girando em função da obediência e do cumprimento de regras, porquanto as circunstâncias contribuem para que seja mais fácil se adaptar a elas do que agir criativamente transformando a realidade. A intervenção profissional nas organizações burocráticas está condicionada, na maioria das vezes, à adaptação do profissional ao modo de controle social nela existente. Também, se dá em função da identificação do profissional com a missão e os objetivos da organização.

Como possibilidade de confronto com o instituído os assistentes sociais procuram ir além das requisições que deram origem a sua presença nas organizações, recorrendo inclusive a outros referenciais normativos e políticos para embasar a sua ação. Buscam compreender também que sua ação pode negar a dominação quando valoriza o papel do usuário na construção das ações para a satisfação de suas necessidades sociais, estabelecendo mecanismos para que possam apreender as suas necessidades reais, assegurando no planejamento aquilo que é necessidade real.

Esta inversão da motivação da requisição da prática é dependente das circunstâncias sociais, políticas, econômicas e culturais, bem como da participação dos sujeitos envolvidos e da posse de recursos teórico-metodológicos e técnico-operativos para se afirmarem. Em suma, os profissionais reconhecem que é preciso redefinir a sua prática e a percepção dos gestores e usuários sobre sua ação profissional.

Em síntese, podemos dizer que os profissionais resgatam o entendimento de Faleiros (1997) que argumenta que no espaço institucional o profissional está fortalecido quando está dotado de saber, de recursos técnicos e do poder de decisão, logo, se faz necessário para realizar este fortalecimento, a articulação da academia (saber e recursos técnicos), da categoria (mobilização) e da organização (poder de decisão) com a finalidade de atender às necessidades sociais dos usuários.

Portanto, o assistente social, que ingressou por concurso ou seleção pública nas organizações da administração pública federal, enfrenta como grande desafio, além dos aspectos já citados (relativos à organização burocrática, a articulação da categoria profissional e a formação profissional), a superação dos “efeitos pedagógicos” (Abreu, 2002) da sua própria ação profissional construída e difundida historicamente com uma orientação e

fundamentação axiológica voltada para os interesses da organização e de uma ética tradicional, de cunho caritativo e religioso, que se diferenciam da proposta dos profissionais na contemporaneidade.

Considerações Finais

O objetivo principal deste estudo foi o de analisar os desafios da ação profissional do assistente social nas políticas de atendimento às necessidades sociais dos servidores e empregados públicos da administração pública federal brasileira. Para dar conta desse objeto, enveredamos pela análise teórica e empírica de temas como Burocracia, Política Social e Serviço Social. Adotamos assim a metodologia compreensiva weberiana, tendo como recurso heurístico, para a aproximação da realidade, o tipo ideal.

No tocante ao processo de pesquisa foi relevante caminhar pelas trilhas de uma base epistemológica, referendada pela metodologia compreensiva de Weber. A construção de tipologias, ao invés de empobrecer e circunscrever o objeto investigado, tem por finalidade lapidar o conhecimento, possibilitando aproximações sustentáveis à realidade. O recurso da analogia foi válido, na medida em que nos servimos dele para uma primeira aproximação do objeto de estudo, pois, em seguida, iniciamos o trabalho de análise e verificação das divergências, extraíndo as correspondências entre o fenômeno real e o fenômeno ideal. Foi um exercício teórico trabalhar com a tipologia ideal da ação profissional do assistente social, mas que se coadunou com a proposta de investigação e com o objeto investigado. No entanto, essa estratégia metodológica deve ser sempre revista e burilada para a realização de estudos vindouros.

Levantamos como hipótese central deste trabalho, a tese de que no contexto investigado – as organizações públicas que requisitaram assistentes sociais para trabalhar nas atividades “meio” - há uma incompatibilidade entre a proposta de ação profissional dos assistentes sociais, pautada no paradigma do projeto ético-político da profissão, e a requisição da organização pública de uma ação profissional racional técnica e instrumental. Admitimos *a priori*, a existência de um elemento político, que diferencia o agir profissional do assistente social com uma orientação ético-política daquele de grande parte das profissões, mas que tem na burocracia e nas relações de poder que a subjazem um dos entraves para a sua viabilização. A intenção era de verificar a vigência ou não na prática profissional de um embate entre os postulados rígidos da burocracia estatal e a proposta emancipatória da profissão, ou seja, em que medida a tensão estabelecida entre Burocracia e Serviço Social pode contribuir para o desmonte ou para a legitimação do projeto ético-político da profissão.

A construção dos tipos ideais da ação profissional do assistente social foi necessária justamente para corroborar ou não a hipótese apresentada, pois a aproximação ou o

distanciamento dos tipos indicaria a prevalência de um ou outro tipo de prática requerida e implementada.

Foram estudadas as dificuldades enfrentadas pelos profissionais em suas respectivas organizações, discutindo-se as perspectivas de ação que foram postas em prática. A partir daí, vários problemas oriundos das ações desenvolvidas passaram a ser objeto de novas análises e redefinições. Averiguamos a fundo os bloqueios institucionais com que a prática profissional defronta-se. Observamos que, para a organização burocrática, interessa ter esse profissional com caracteres racionais instrumentais, conformado com os objetivos institucionais, independente da orientação ou do projeto profissional. Esse fenômeno manifestou-se nas relações hierárquicas e de controle dos processos de trabalho, bem como nas demandas apresentadas por gestores, usuários e outros profissionais.

Em certa medida, corroboramos uma das hipóteses secundárias do estudo, cujo argumento defende que os preceitos e a execução do modelo gerencial da administração pública fazem com que a atuação do assistente social na e para a burocracia estatal siga a tendência da intervenção profissional, no âmbito das empresas privadas contemporâneas, caracterizadas pela busca da eficiência, qualidade e para o alcance de metas e resultados. Foi possível identificar essa demanda pela racionalidade empresarial nos processos de trabalho do assistente social, mas ainda não existe um movimento intenso de reordenamento da organização do trabalho no serviço público, que force o alcance de resultados e o incentivo, por exemplo, a qualidade total dos recursos humanos, aspecto onipresente nas empresas privadas atualmente.

A sacralização da lei é o elemento fundante do discurso burocrático, na medida em que não há reflexões acerca de como as leis são produzidas e até que ponto carregam os princípios da coisa “pública” ou atendem aos interesses de legisladores influenciados por grupos detentores de poder econômico, político e cultural, as elites das quais nos fala Santos (1978). Por conseguinte, com a excessiva emissão de portarias ministeriais, a autoridade governamental transitória exerce o seu poder de mando com mais facilidade, vide a regulamentação da política de Seguridade Social do Servidor Público Federal, que tem sido implementada a base da emissão de decretos e portarias, cujos conteúdos não foram discutidos e produzidos pela base do sistema, os usuários dos serviços dela oriundos. É possível constatar, pela análise do sentido implícito da política, que a elite governamental adota os preceitos do ajuste neoliberal no tratamento dispensado aos direitos sociais.

Desse modo, o elo mais fragilizado nessa teia de relações de poder é composto por profissionais executores dessa política e pelos servidores e empregados públicos que são os

usuários dos serviços, sendo que ambos estão submetidos aos ditames das normas estatuídas, que não necessariamente seguem os princípios da universalidade, da participação e da equidade no acesso aos direitos, porquanto foram elaboradas exclusivamente pelo grupo político que está no poder.

Destoa como dificuldade para o desempenho profissional, a necessidade de afirmar-se e de legitimar o seu discurso frente à organização, aos usuários e demais profissionais de outras áreas de atuação. Está em jogo quando se delega tarefas administrativas e inespecíficas ao assistente social, a autoridade do discurso proferido pelo profissional e o corpo de conhecimento que dá sustentação à ação profissional. Desta forma, podemos levantar a seguinte questão: porque mesmo tendo o respaldo do estatuto e do Código de Ética que conferem reconhecimento legal, a proteção do conselho profissional, a formação especializada, e uma orientação teórico-metodológica e técnico-operativa o assistente social tem que se afirmar tecnicamente perante o gestor, o usuário e outros profissionais? A tendência observada é a de que no fundo o controle da profissão no contexto da organização burocrática tem como fito podar as possibilidades de transformação engendradas pela ação do assistente social no movimento instituinte, já que interessa manter o *status quo*.

A profissão de Serviço Social enfrenta a dificuldade de fazer valer o seu campo de atuação, as suas práticas, o seu saber. Enfim, a profissão tem limites concretos para validar o seu discurso competente (Chauí, 1984), como especialização do trabalho na burocracia estatal. Ora, vimos que a especialização é um dos componentes estruturantes da organização racional burocrática, como fica então a situação de uma profissão que não consegue inserir-se como especialidade reconhecida pelos atores organizacionais?

Esse dado, não previsto na hipótese de estudo, destaca-se como grande desafio dos assistentes sociais que atuam nesse campo de atuação, pois além de haver resistências para engendrar o discurso ético-político da profissão, o assistente social lida também com a necessidade constante de dizer a que veio, para que e como pretende fazê-lo, ou nos termos de Montañó (1998), precisa mostrar qual é a natureza e a especificidade do Serviço Social. Entendendo a profissão como “um tipo específico de trabalho especializado” (Freidson, 1996:142), o que ocorre com o Serviço Social, é um questionamento dessa atividade laborativa como uma atividade com *status* profissional, o que a coloca muito mais como um trabalho “religioso” ou “missionário”(Simões, 2005) do que profissional, ou seja, apesar de estar situada em um contexto eminentemente laico, a ação profissional orientada por valores tradicionais, de cunho religioso, é requerida pela organização e pelos usuários.

Para os assistentes sociais, o questionamento da profissão nesse espaço ocupacional decorre da omissão da categoria e da academia, no sentido de problematizar e referendar esse campo de atuação, e também da inadequação da formação acadêmica às exigências das organizações onde se exerce a atividade profissional. Conforme Friedson (1996), para legitimar-se a profissão precisa de um mandato de conhecimento, em outros termos, de sustentação teórico-metodológico, de forma que esse discurso angarie autoridade e possa institucionalizar-se. Decorre disso, a grande demanda dos profissionais pela ampliação de estudos e pelo aprimoramento da formação sobre a temática do Serviço Social Organizacional. Tudo indica para a necessidade de demarcar o seu espaço ocupacional, que parece estar fragilizado, devido à ausência de um *expertise*, na área das organizações e no manuseio do instrumental técnico operativo, contribuindo assim para o questionamento desta atividade como trabalho profissional, aproximando-a do trabalho voluntário (Simões, 2005).

Ademais, os assistentes sociais encontram severos limites na hierarquia, no controle das proposições, na escassez de recursos para a execução das políticas e no parco nível de participação e reivindicação dos usuários, que tem o discurso burocrático introjetado nas suas demandas. Como é baixo o nível de participação dos assistentes sociais nos processos decisórios e na formulação e revisão das diretrizes das políticas sociais norteadoras dos serviços e programas em que está envolvido, este assume o papel, exclusivo sob a ótica dos gestores, apenas de executor terminal das políticas (Netto, 1992).

No entanto, os atores não interagem mecanicamente nesse espaço, por isso os assistentes sociais entrevistados vislumbram também perspectivas e possibilidades para a condução do seu projeto profissional nas organizações, apesar das inúmeras dificuldades encontradas na prática profissional. A mobilização dos próprios agentes profissionais foi um dos caminhos apontados para lidar com esse problema, além do fomento a participação dos usuários na cobrança por melhores serviços sociais, bem como na gestão e na avaliação das atividades realizadas. Intenta-se criar espaços de manifestações dos usuários que não sejam forjados tão somente pelos interesses da organização, mas principalmente, demandas que estejam em consonância com as necessidades sociais dos usuários.

Em síntese, o problema que se coloca é: como desenvolver o nível acadêmico e político da profissão e do profissional, para realizar com maior competência sua tarefa, dando respostas mais sólidas às demandas colocadas pelos usuários, tendo em vista que esses prestam serviços de utilidade pública para a população?

Do ponto de vista teórico-metodológico a questão posta é como estudar a profissão não apenas como sistematização da prática, mas interligada com o objeto de intervenção, com

a realidade e com temáticas sociais? Este estudo tentou fazer esse exercício de refletir sobre a profissão e a circunstância em que está inscrita, de forma indissociada. Mais do que isso, esta pesquisa se propôs a analisar os processos sócio-institucionais concretos, em que se desenvolve a prática profissional do assistente social, para além das abstrações que encerram um fim em si mesmo.

Como recomendação, assinalamos a necessidade da formação profissional e das entidades representativas da categoria de tratar de temas específicos e mais próximos da realidade mundana do cotidiano dos assistentes sociais. Ou seja, o chamado Serviço Social Organizacional ainda precisa se afirmar como objeto do conhecimento. Está em questão a assunção ou não desse campo de atuação e pesquisa como um espaço de inserção profissional. Se o que define a importância dos campos é a especificidade, este passa a ser relegado ao segundo plano na ação profissional do assistente social. É possível que, de fato, o avanço da profissão em termos técnico-científicos se dê fundamentalmente a partir dos seus campos específicos de aplicação, que por sua vez, tendem a avançar se o objeto e o objetivo da ação profissional são identificados e compreendidos com base na prática.

Além disso, para manter uma relação horizontal com as demais disciplinas sociais, o Serviço Social como um todo deve produzir também conhecimento teórico sobre as atividades “meio” nas organizações públicas, deve trazer elementos ao debate teórico e não apenas recebê-lo de fora e, ainda, deve pesquisar a realidade social das organizações públicas, no caso, objeto de intervenção. Sendo assim, não basta preparo intelectual, é necessário avançar nos quesitos técnicos. Requer-se um instrumental metodológico que responda a realidade das ações profissionais, que não os deixe a mercê das habilidades pessoais de cada profissional, senão a tendência maior, dada às relações de autoridade vigentes, é a de assumir a conduta burocrática das organizações como a própria metodologia profissional.

Para Yamamoto (2007:182) há um arsenal de possibilidades abertas que precisam ser exploradas “no sentido de afinar, com maior rigor, as propostas analíticas sobre o Serviço Social com as provocações e os desafios enfrentados no dia-a-dia do trabalho cotidiano”. Assim, o chamado projeto ético-político do Serviço Social, depois de ser desenvolvido, pelo menos nos últimos 15 anos dentro da categoria e da academia, precisa ser criticado e analisado a partir da sua efetividade e da sua concretude na prática profissional do assistente social, na medida em que ele foi apontado como “um guia efetivo para o exercício profissional, o que exige um radical esforço de integrar o dever ser com sua implementação prática, sob o risco de se deslizar para uma proposta ideal, abstraída da realidade histórica” (Yamamoto, 2007a:186). Questionamos assim a reprodução impensada do discurso do projeto

ético-político como uma norma, pois este traz princípios e diretrizes que se não estiverem alinhadas com os condicionantes da realidade tendem a ser uma armadilha para a profissão.

Portanto, os profissionais, sem respaldo da categoria, da academia, da organização, dos gestores, dos usuários e dos demais profissionais, estão reféns de si mesmos para enfrentar o desafio posto, o que pode mobilizá-los para o apego aos valores pessoais ou morais (ética da convicção) para defrontar-se ante esta situação. Em outras palavras, a racionalidade legal das organizações somada as fragilidades da profissão contribuem para a invalidação e para o desmonte do projeto ético-político do Serviço Social.

Considerando a reflexão de Montañó (1998), que percebe as políticas sociais como fundamento da base de sustentação sócio-ocupacional dos assistentes sociais, entendemos que política social e burocracia caminham juntas, portanto, enquanto conteúdo definidor das ações da organização. Admitimos que a política social define os parâmetros para a ação profissional, e a rotina burocrática estabelece os elementos metodológicos da ação. Por isso, investigamos as normas e políticas que norteiam a ação deste profissional, especialmente as políticas de Seguridade Social do Servidor Público Federal. Aliada a essa incursão, detivemos-nos também na discussão da formação da burocracia estatal brasileira, como organização e como grupo social (Mota, F.C. 2004).

O debate realizado sobre as políticas sociais direcionadas aos servidores e empregados públicos da administração pública federal trouxe elementos da própria formação da política social no Brasil, bem como as tendências que se colocam no cenário atual.

A tentativa de apresentar o corpo dos servidores públicos como uma classe, na definição weberiana, distinta das outras classes de trabalhadores, em função do escopo de garantias legais relativas à proteção e à segurança social, é certamente uma das contribuições teóricas trazidas para esse debate, que ainda precisa ser mais aprofundado.

Observou-se a clara associação entre o desenvolvimento da burocracia e de uma rede de proteção social exclusiva para os agentes do Estado, como estratégia de manutenção dessa força de trabalho e de reforço do vínculo simbólico entre o burocrata e o Estado.

Apesar da Reforma do Estado, realizada a partir de 1995, ter imposto uma nova forma de gerir os recursos humanos da administração pública, em contraponto aos postulados da Constituição de 1988 (tanto que foi preciso reformar a Constituição para fazer valer as proposições da Reforma do Estado), reduzindo direitos, alterando as formas de contratação, diminuindo o contingente de servidores públicos, os princípios e a estrutura burocrática brasileira estão sedimentados. Grosso modo, governos gerenciais dificilmente derruem a

burocracia estatal, procuram utilizá-la a seu modo. Todavia encontram comumente resistências, pois estão lidando com uma instituição consolidada na organização social.

Assim, o Plano de Seguridade Social do Servidor, o instituto da estabilidade e a aposentadoria têm sido transformados (reduzidos e flexibilizados), mas estão resguardados, no cerne da burocracia estatal brasileira, direitos sociais que amparam o funcionalismo público.

Elegemos como uma das hipóteses secundárias desse estudo à tese de que as políticas macro-sociais para a reforma ou (contra) reforma do aparelho do Estado não previam nem executaram um programa de políticas sociais para manutenção das condições de saúde e trabalho da burocracia estatal, o que concede um posto secundário para essas ações – e também para a ação do assistente social – no que tange a priorização orçamentária, a criação de espaços de discussão sobre a temática e a implantação de atividades. Todavia, observamos que, concomitante a recomposição da força de trabalho no serviço público houve um processo, fomentado pelo governo, de regulamentação da seguridade social do servidor público federal, que, atualmente, encontra-se em fase de implantação. Foi possível verificar que os traços característicos dessa política pública relacionam-se à ótica gerencial de contenção de despesas com pessoal, por meio do estabelecimento de um controle rígido no acesso aos direitos, especialmente, as licenças para tratamento de saúde e as aposentadorias por invalidez.

Esta discussão reforçou a necessidade de reconhecer a relevância da política social e da rede de proteção social existente para a sustentação do corpo de trabalhadores que compõem a burocracia, e para a manutenção das condições de trabalho e vida dos servidores e empregados públicos e seus membros familiares. Isso funciona como um mecanismo de recompensa, não previsto pelas teorias clássicas da burocracia, cujo foco é garantia de segurança social ante as situações de contingência social, no sentido de manter os servidores produzindo, em atividade.

As análises apresentadas ainda são iniciais e inconclusas, porquanto lidamos nesse momento apenas com os aspectos normativos e com o substrato teórico-político presente nessas ações. As pesquisas devem avançar no estudo dessa Política, na perspectiva da real participação dos trabalhadores no processo decisório, bem como da participação das categorias profissionais, além da necessidade de um estudo mais detalhado sobre o financiamento e o gasto dessa Política.

Por conseguinte, mais do que refletir sobre o papel profissional do assistente social esta pesquisa deu relevância a discussão das políticas de atendimento às necessidades sociais

daqueles que de fato sustentam e desenvolvem as ações públicas, os servidores e empregados públicos.

É fato que a burocracia estatal tem sido debatida nos estudos das políticas públicas como uma ferramenta, ou melhor, um ator que influencia a operacionalização das políticas, mas essa discussão trouxe à tona a relevância da reflexão sobre as políticas geradas para atender àqueles que operam as políticas. Assim, além de representar um grupo, se quisermos dizer, uma classe, significativa em termos de contingente de trabalhadores e, logo, como sujeito de direitos, essa tem um papel essencial na gestão das políticas. Em função disso, vamos notar, também, os rebatimentos do tipo de política social dirigida aos servidores públicos na prestação dos serviços públicos que atingem toda a população. Esse aspecto valida e releva a ação profissional do assistente social dirigida a esse público específico, que tem a responsabilidade de gerir, executar, controlar e avaliar as políticas públicas.

Aqui se fundamenta a contradição do lugar do assistente social como servidor e empregado público, porque ao tempo que ele segue o tipo ideal requisitado pela burocracia e se coloca como mediador desta, ele é também o trabalhador, que se vê subtraído em seus direitos. No caso, o assistente social é requerido para estabelecer a ordem e o controle sobre essa tensão. Assim, na relação entre Burocracia e Serviço Social conformam-se possibilidades que ameaçam o projeto ético-político da profissão. No fundo, o terreno é ilusório e fortalece a tese da alienação e da despolitização da profissão.

Faz-se necessário, portanto, ampliar o raio de ação do estudo para outras organizações públicas e a reflexão teórica sobre as políticas sociais nas organizações, o lugar dos recursos humanos e o papel do assistente social na perspectiva do incremento do atendimento às necessidades sociais dos usuários e do aprimoramento profissional. Assinalamos também como perspectiva de estudos ulteriores, análises comparativas sobre a relação entre Serviço Social e Burocracia, em outros países do mundo.

Com a realização da presente pesquisa, entendemos que foi possível contribuir para a reflexão a respeito desses temas, bem como evidenciar a necessidade de estudos futuros relacionando Serviço Social, Política Social e Burocracia.

Parafraçando Mota, F.C. (2004) e adaptando a sua fala ao nosso estudo, é possível dizer que: estudar a burocracia é um ato de denúncia, mas estudar o Serviço Social é um ato de esperança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAS. Código de Ética Profissional do Assistente Social. Aprovado em 29 de setembro de 1947. Anexo da *Revista Presença Ética*, Ano I, nº 1, Recife, GEPE/UFPE, 2001.
- ABREU, Marina Maciel. Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.
- _____. A dimensão pedagógica do Serviço Social: bases histórico-conceituais e expressões particulares na sociedade brasileira. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 79, ano XXV, Especial 2004. São Paulo: Cortez, 2004.
- ABEPSS. Formação do Assistente Social no Brasil e a consolidação do projeto ético-político. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 79, ano XXV, Especial 2004. São Paulo: Cortez, 2004.
- ABESS/CEDEPSS. Proposta básica para o projeto de formação profissional (Documento de novembro de 1995). *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 50, ano XVII, Abril, 1996 – Serviço Social no Século XXI. São Paulo: Cortez, 1996.
- AGUIAR, Antônio Geraldo de. *Serviço Social e Filosofia: das origens a Araxá*. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 1995.
- ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Considerações para o exame do processo de trabalho do Serviço Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*. Nº52, Ano XVII, dezembro de 1996. São Paulo: Cortez, 1996.
- _____. Retomando a temática da “Sistematização da Prática” em Serviço Social. In MOTA, Ana Elizabete...(etal.) (Orgs.). *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. 2ª ed. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, Cortez, 2007.
- AMARAL, Ângela Santana do & MOTA, Ana Elizabete (Orgs.). *A nova Fábrica de Consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao serviço social*. São Paulo: Cortez, 1998.
- AMMANN, Safira Bezerra. A produção científica do Serviço Social no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 14, ano V, abril de 1984. São Paulo: Cortez, 1984.
- ANDER-EGG, Ezequiel. *Introdução ao Trabalho Social*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- ANDRADE, Maria Pepita de Vasconcelos. A Prática do Serviço Social no Rio Grande Norte: Relatório Preliminar. *Cadernos Práxis* 3. São Paulo: Cortez, 1985.
- ARAÚJO, José Prata de. *Como ficou a previdência dos segurados do INSS*. Uma síntese completa da legislação previdenciária depois das mudanças efetuadas pelo Congresso Nacional. Caderno Cidadania. Belo Horizonte, 2000.
- ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- AURELIANO, Liana & DRAIBE, Sonia. "A Especificidade do 'welfare state' brasileiro". In MPAS/CEPAL. *A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização*. Volume 1 - Reflexões sobre a Natureza do Bem-estar. Brasília, 1989.
- BANDEIRA, Lourdes. *Roteiro para uma proposta de projeto de pesquisa*, Mestrado em Ciências Sociais, UFPB, s/d mimeo.
- BARROCO, Maria Lucia Silva. A inscrição da ética e dos direitos humanos no projeto ético-político do Serviço Social. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 79, ano XXV, Especial 2004. São Paulo: Cortez, 2004.

BARROS, Décio Silva. Serviço Social - profissão ou ideologia? Revista *Serviço Social e Sociedade*. v.4, nº13, dez. 1983. São Paulo: Cortez, 1983.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-Reforma: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLONI, Isaura. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas. Uma experiência em educação profissional*. Coleção Questões da Nossa Época: v. 75. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2003.

BLAU, Peter M. O Estudo Comparativo das Organizações. In CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

BONETI, Dilsea Adeodata. CARVALHO, Alba Maria Pinho de. IAMAMOTO, Marilda Vilela. Projeto de investigação: a formação profissional do assistente social no Brasil. Determinantes históricos e perspectivas. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 14, ano V, abril de 1984. São Paulo: Cortez, 1984.

BOSCHETTI, Ivanete & SALVADOR, Evilásio. A Reforma da Previdência social e os impactos no mercado de trabalho. Revista *Serviço Social e Sociedade* v.23, n.70, jul. 2002. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. *A Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

_____. Dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais, Brasília: 2006.

BORBA, Maria Auxiliadora Bezerra. *Valores do Serviço Social: a influência richmoniana no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1983.

BUENO, Cléria Maria Lobo Bittar. Homens em Profissões “Femininas”: o Caso dos Assistentes Sociais e dos Psicólogos. *Serviço Social e Realidade, Franca*, 14(2), 2005.

BULLA, José. GAZZOLA, Tranquilo. KRUG, Jorge Gilberto. A institucionalização do Serviço Social no Rio Grande do Sul. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 12, ano IV, abril de 1983. São Paulo: Cortez Editora, 1983.

BRÜSEKE, Franz Josef. *Risco e Contingência*. socitec e-prints, Florianópolis, v. 1, n. 2, 2005.

CAMPOS, Marta Silva. A face interna dos modelos de intervenção do Serviço Social: a “tutela social” e a defesa dos direitos sociais. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 49, ano XVI, novembro de 1995. São Paulo: Cortez, 1995.

CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da Burocracia*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CAMPOS, Sônia Maria Arcos; NASSER, Ieda Rebelo; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Os percalços dos benefícios eventuais regidos pela LOAS. *Cadernos do CEAM*. Ano III. Nº 11. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social. Outubro de 2002. Brasília: UnB, 2002.

CARDOSO, Franci Gomes, MORAES, Isaléia Lourdes. SANTOS, Roseana Corrêa, SERRA, Bianca Rafaela V. *Questão social: fenômeno ligado à histórica luta de classes e determinante básico do Serviço Social como profissão*. Revista *SER SOCIAL* Nº 6. Questão Social Serviço Social. Periódico do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, dezembro, 2001.

CARVALHO, Raul de & IAMAMOTO, Marilda V. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de interpretação histórico metodológico*. 12ª edição: São Paulo: Cortez, CELATS, 1998.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Manoel Manrique. *História do Serviço Social na América Latina*. Trad. José Paulo Netto e Balkys Vilalobos. 5ª ed. Revista. São Paulo: Cortez, 2000.

CBCISS – Centro Brasileiro de Cooperação e Intecâmbio de Serviços Sociais. *Teorização do Serviço Social*. Documentos de Araxá, Teresópolis e Sumaré. 2ª ed. Rio de Janeiro: Agir, 1986.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A questão social no Brasil: crítica do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CÉSAR, Maria Auxiliadora. Os Riscos das Comparações Simplistas: a identificação mecânica da teoria da administração social com o Serviço Social. Série Ensaio e Estudos nº 31, ano VII. Brasília: UnB, 1992.

CEZAR, Mônica de Jesus. O Serviço Social e reestruturação industrial: requisições, competências e condições de trabalho profissional. In AMARAL, Ângela Santana do & MOTA, Ana Elizabete (Orgs.). *A nova Fábrica de Consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao serviço social*. São Paulo: Cortez, 1998.

CFAS. Código de Ética do Assistente Social. Aprovado em 8 de maio de 1965. Anexo da *Revista Presença Ética*, Ano I, nº 1, Recife, GEPE/UFPE, 2001.

_____. Código de Ética do Assistente Social. Aprovado em 30 de janeiro de 1975. Anexo da *Revista Presença Ética*, Ano I, nº 1, Recife, GEPE/UFPE, 2001.

_____. Código de Ética do Assistente Social. Aprovado em 9 de maio de 1986. Anexo da *Revista Presença Ética*, Ano I, nº 1, Recife, GEPE/UFPE, 2001.

CFESS. Código de Ética do Assistente Social de 1993 e Lei 8.662/1993 de Regulamentação da Profissão. 3ª edição. Brasília: CFESS, 1997.

_____. Serviço Social e o caminho do século XXI: o protagonismo ético-político do conjunto CFESS-CRESS. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 50, ano XVII, Abril, 1996 – Serviço Social no Século XXI. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. O Estudo Social em Perícias, Pareceres e Laudos e Pareceres Técnicos. São Paulo: CFESS/Cortez, 2003.

_____. Assistentes Sociais no Brasil: Elementos para o estudo do perfil profissional. Edição Virtual disponível em www.cfess.org.br. Acesso em 12/06/2006. Brasília: CFESS, 2005.

_____. Resolução nº 493/2006 de 21 de agosto de 2006. Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. In www.cfess.org.br. Acesso em 13/05/2007.

CHAUÍ, Marilena de Sousa. *Cultura e democracia: O discurso competente e outras falas*. 3. ed. São Paulo: Moderna, 1984.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos Humanos na Empresa*. Vol 4. 1ª. Ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Atlas 1989.

COELHO, Maria Salete Machado. *Burocracia estatal brasileira: Período governo Castello Branco: Caso IPEA*. Brasília, 1977. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências Sociais, Universidade de Brasília.

COHN, Gabriel. *Crítica e resignação: Max Weber e a teoria social*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

COIMBRA, Marcos Antonio. Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais. In *Política Social e Combate a Pobreza*. Rio de Janeiro: ed. Zahar, 1987.

_____, "Será que o marxismo responde à pergunta de como surgem as políticas sociais?". In ABRANCHES, S.H. (etal.) *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

CORREIA, Cláudio P. Diniz. O papel da ética na construção do projeto político-profissional do assistente social. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 40, ano XXI, abril de 1992. São Paulo: Cortez Editora, 1992.

DEJOURS, Cristophe. *A Loucura do Trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. Tradução de Ana Isabel e Lúcia Leal. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 1992.

DEMO, Pedro. *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. São Paulo: Autores Associados, 1995.

_____. *Metodologia do Conhecimento Científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

DIAS, José de Nazaré Teixeira. *Administração de pessoal: Algumas sugestões para o aperfeiçoamento do serviço civil*. Rio de Janeiro: Dasp, 1955.

DIAS, Roberto Soares. A política social e formação do profissional de Serviço Social. Revista *Serviço Social e Sociedade* v.7, n.20, abr. 1986. São Paulo: Cortez, 1986.

DOMINGUES, Luís Roberto Pires. *Videoconferência – Seguridade Social*. Texto apresentado no primeiro encontro simultâneo sobre legislação, negociação, seguridade social e sistema de administração de recursos humanos promovido pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento. Brasília, 2005.

DURKHEIM, Émile. *Da Divisão do Trabalho Social*. Tradução Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. *As formas elementares da vida religiosa. O sistema totêmico na Austrália*. Tradução Paulo Neves. 2ª Tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Coleção Tópicos.

_____. *O Suicídio. Estudo de Sociologia*. Tradução Mônica Sathel. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Coleção Tópicos.

ESPING-ANDERSEN, G. *Fundamentos sociais de las economias postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000.

FAGNANI, Eduardo. "Avaliação do Ponto de Vista do Gasto e Financiamento das Políticas Sociais". In RICO, Elizabeth. *Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate*. São Paulo, Cortez & IEE/PUC/SP, 1998.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Saber Profissional e Poder Institucional*. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. *O que é política social?* Coleção primeiros passos nº168. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

_____. Confrontos Teóricos do Movimento de Reconceituação do Serviço Social na América Latina. Revista *Serviço Social e Sociedade*. v.8, n.24, ago. 1987. São Paulo: Cortez, 1987.

_____. *A Política Social no Estado Capitalista*. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. “Infância e Processo Político no Brasil” In RIZZINI, Irene e PILLOTTI, Francisco (Orgs.). *A Arte de Governar Crianças: A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino, 1995.

_____. *Estratégias em Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Aonde nos levam as diretrizes curriculares? In Revista *Temporalis, Brasília*, nº2, ano I, jul-dez. 2000.

_____. Previdência Social: conflitos e consensos. Revista *Ser Social* nº 11. Política Social - Previdência Social. Periódico do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, dezembro, 2001.

_____. O Serviço Social no Mundo Contemporâneo. In *Serviço Social, política social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI*. CASTRO, Alba Tereza Barroso de. FREIRE, Lúcia Maria Borba. FREIRE. Silene de Moraes. (orgs.) São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol. 1. 10ª edição. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

FERREIRA, Odila Cintra. Entrevista com D. Odila Cintra Ferreira. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 12, ano IV, abril de 1983. São Paulo: Cortez, 1983.

FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FORTI, Valéria L. Ética e Serviço Social: formalismo, intenção ou ação. In *Serviço Social, política social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI*. CASTRO, Alba Tereza Barroso de. FREIRE, Lúcia Maria Borba. FREIRE. Silene de Moraes. (orgs.) São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro Ed. Graal. 16ª Edição. 2006.

FREIDSON, Eliot. Para uma análise comparada das profissões: a institucionalização do discurso e do conhecimento formais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Ano 11, vol nº 31, junho de 1996. São Paulo: Anpocs, 1996.

FREIRE, Lúcia Maria de Barros. *Serviço Social Organizacional: teoria e prática em empresa*. São Paulo: Cortez, 1983.

_____. A relação saúde-trabalho no contexto das relações sociopolíticas no trabalho e o Serviço Social. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 49, ano XVI, novembro de 1995. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. *O Serviço Social na Reestruturação Produtiva do Capital – espaços, programas e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2003.

GENTILI, Raquel de Matos Lopes. A prática como definidora da identidade profissional do Serviço Social. Revista *Serviço Social e Sociedade*. v.18, n.53, mar. 1997. São Paulo: Cortez, 1997.

GOULDNER, Alvin W. Conflitos na Teoria de Weber. In CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

GOMES, Ângela de Castro. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil. 1917-1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

GOUVEIA, Maria Alice Fonseca. Procedimentos metódicos de uma intervenção num fenômeno social. Revista *Serviço Social e Sociedade*, v.4, n.13, dez. 1983. São Paulo: Cortez, 1983.

GUEDES, Cristiano. Resenha de “Serviço Social, Pós-Graduação e Produção de Conhecimento no Brasil”. *Caderno de. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23(1):241-246, jan, 2007*.

GUERRA, Yolanda. O projeto profissional crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. Revista *Serviço Social e Sociedade Ano XXVIII*. nº 91. Setembro de 2007. São Paulo: Cortez, 2007.

HALL, Richard H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

HELOANI, Roberto. *Organização do trabalho e administração: uma visão multidisciplinar*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

HOPKINS, Terence K. O conceito de sistema de autoridade. In CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Renovação e Conservadorismo no Serviço Social*. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. *O Trabalho do Assistente Social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social*. In: Capacitação em Serviço Social e Políticas Sociais – Módulo 1. Brasília: CEAD, 1999.

_____. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 2ª edição – São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Transformações societárias, alterações no “mundo do trabalho” e Serviço Social. Revista *Ser Social nº 6*. Questão Social Serviço Social. Periódico do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, dezembro, 2001.

_____. A questão social no capitalismo. In Revista *Temporalis 3*. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Janeiro a junho de 2001.

_____. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas do Serviço Social Contemporâneo. In MOTA, Ana Elizabete...(etal.) (Orgs.). *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. 2ª ed. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, Cortez, 2007a.

_____. *Serviço Social em tempo de fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007b.

KARSCH, Úrsula Maria. Burocracia e Participação. Revista *Serviço Social e Sociedade* v.3, nº 9, ago. 1982. São Paulo: Cortez, 1982.

_____. *O Serviço Social: uma categoria histórica*. Revista *Serviço Social e Sociedade*, v.4, n.13, dez. 1983. São Paulo: Cortez, 1983.

_____. *O Serviço Social na era dos serviços*. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 1998.

KISNERMAN, Natálio. *Temas de Serviço Social*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1976.

- _____. *7 estudos sobre serviço social*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1980.
- KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 4ª edição, 1986.
- LOPES, Josefa Batista. *Objeto e especificidade do Serviço Social*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1980.
- LIMA, Boris. *Epistemologia del trabajo social*. Buenos Aires: Humanitas, 1986.
- LIMA, Arlete Alves. *Serviço Social no Brasil: a ideologia de uma década*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1987.
- MACEDO, Myrtes de Aguiar. *Reconceituação do Serviço Social: formulações diagnósticas*. São Paulo: Cortez, 1986.
- MARCONI, Marina de Andrade & LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. São Paulo: Atlas, 1999.
- MARCONI, Nelson. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. *Revista do Serviço Público*. Ano 54. nº 1 – Jan- Mar 2003.
- MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MARX, Karl, "Introdução à crítica da economia política". In *Para a crítica da economia política*". Coleção Os Pensadores. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- _____. *O Capital*. Vol. I, tomo I. Lisboa: Ed. Avante, 1990.
- _____. "Legislação fabril. Cláusulas sanitárias e educacionais e sua generalização na Inglaterra" In *O Capital*. Vol. I, tomo II. Lisboa: Ed. Avante, 1992.
- _____. Teses sobre Feuerbach. In MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã (Feurbach)*. 11ª edição. São Paulo: Hucitec, 1999.
- _____. *O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*. 2ª edição. São Paulo: Centauro, 2000.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2001.
- MERLEAU-PONTY, Maurice. *Fenomenologia da Percepção*. Tradução Carlos Alberto Ribeiro de Moura. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- MERTON, Robert King. *Estrutura Burocrática e Personalidade*. In CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- MISHRA, Ramesh. *Marx e o Bem Estar*, (original: Marx and Welfare State, in Sociological Review, New Series, Vol. 23 (2), may 1975) Texto traduzido pela professora Potyara Pereira.
- _____. *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista: Estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália*. Tradução de Ana Barradas. Portugal: Celta editora, 1995.
- MONTAÑO, Carlos. *La naturaleza del Servicio Social: un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*. São Paulo: Cortez, 1998. Biblioteca latinoamericana de servicio social. Serié ensayos.

MORENO, Luis. “Las Europas del bienestar”. In *Ciudadanos Precarios: La “ultima red” de protección social*. Barcelona: Ariel AS, 2000.

MOTA, Ana Elizabete. *O feitiço da ajuda – as determinações do Serviço Social na empresa*. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. *Cultura da crise e seguridade social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. *Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes*. In MOTA, Ana Elizabete...(etal.) (Orgs.). *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. 2ª ed. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, Cortez, 2007.

MOTA, Fernando Carlos Prestes. *Introdução à organização burocrática*. 2º edição revista. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

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

_____. *Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil*. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 50, ano XVII, Abril, 1996 – Serviço Social no Século XXI. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. *A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea*. In: CFESS, ABEPSS, CEAD-UnB. *Crise Contemporânea questão social e Serviço Social*. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, Brasília, 1999.

_____. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. São Paulo: ed. Cortez, 2001.

_____. *A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social*. In MOTA, Ana Elizabete...(etal.) (Orgs.). *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. 2ª ed. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, Cortez, 2007.

NICOLAU, Maria Célia Correia. *Formação e fazer profissional do assistente social: trabalho e representações sociais*. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 79, ano XXV, Especial 2004 – Serviço Social: formação e projeto ético político. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Jaime de Araújo & TEIXEIRA, Sônia M. F. Teixeira. *(Im) previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1985.

OLIVEIRA, Lourdes Maria Moraes. *O Modelo Funcional em Serviço Social de Caso*. Revista *Serviço Social e Sociedade* v.3, n.9, ago. 1982. São Paulo: Cortez, 1982.

PAGANINI, Mario. *El concepto de contingencia social*. Documento de Trabajo. Buenos Aires: CIEPP, 2001.

PARANAGUÁ, Rita de Cássia Revoredo. “Eu amo a previdência. Eu amo o serviço social”. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 12, ano IV, abril de 1983. São Paulo: Cortez Editora, 1983.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Paradoxos da burocracia: Um estudo de caso na Amazônia brasileira*. Brasília, 1976. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências Sociais, Universidade de Brasília.

_____. *A assistência social na perspectiva dos direitos*. São Paulo: ed. Thesaurus. 1996.

_____. *Necessidades humanas: Subsídios a crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania*. Revista *Temporalis* da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n.º 3. Brasília: ABEPSS, Grafile, 2001.

PIZZOL, Alcebir Daol. *Estudo Social ou Perícia Social? Um Estudo Teórico-Prático na Justiça Catarinense*. Florianópolis: Insular, 2005.

POLIGNANO, Marcus Vinícius. História das Políticas de Saúde no Brasil: uma pequena revisão. In <http://internatorural.ufmg.br/saúde-no-brasil.pdf>. Acessado em 10/05/2006.

POMPET, David Gustavo. Ações e Estratégias Contemporâneas do Serviço Social Organizacional na Gestão em Recursos Humanos: Desafios e Propostas. *Serviço Social & Realidade, Franca*, 14(2) : 101-116, 2005

PRESTES, Anita Leocádia. Anos 30 no Brasil: a formação de uma burocracia civil e militar em crescente conflito com as oligarquias agrárias. *Revista Eletrônica de História do Brasil*, Juiz de Fora, UFJF, v.3, n.1, jan./jul.1999.

RAMOS, Sâmya Rodrigues. Organização política dos (as) assistentes sociais brasileiros(as): a construção histórica de um patrimônio coletivo na defesa do projeto profissional. *Revista Serviço Social e Sociedade* n° 88, ano XXVII, novembro de 2006. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

REYMÃO, Maria Eunice Garcia. *As atribuições profissionais do assistente social*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1976.

RICO (1987), Elizabeth de Melo. *Teoria do Serviço Social de Empresas: Objeto e objetivos*. São Paulo: Cortez, 1987.

RINGER, Fritz. *A metodologia de Max Weber: Unificação das Ciências Culturais e Sociais*. São Paulo: EDUSP, 2004.

RIZZINI, Irene. “Crise e Perspectiva de Assistência a Infância na América Latina”. In RIZZINI, Irene e PILLOTTI, Francisco (Orgs.). *A Arte de Governar Crianças: A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado-Providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e Liberalismo Político*. São Paulo: ed. Duas Cidades, 1978.

_____. *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira*. 2º edição revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

_____. *O Ex-Leviatã Brasileiro. Do Voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Carla Inês Costa dos. *Elaboração de trabalhos técnico-científicos*. São Leopoldo: Biblioteca da Unisinos, 2006.

SBABO, Mônica Mary. *Serviço Social como Trabalho e Profissão no Poder Judiciário: Um estudo de caso na Suprema Corte do Brasil*. Brasília, 2005. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília.

- SCHWARTZMANN, Simon. A abertura política e a dignificação da função pública. In *Estado e Administração Pública: reflexões*. Brasília: Funcep, 1987.
- SELZNICK, Philip. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional In CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- SERRA, Rose Mary Sousa. *A prática institucionalizada do Serviço Social: determinantes e possibilidades*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1983.
- SETUBAL, Aglair Alencar. Alguns aspectos da História do Serviço Social no Brasil. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 12, ano IV, abril de 1983. São Paulo: Cortez, 1983.
- SILVA, Maria de Guadalupe de Oliveira e. *Ideologias do Serviço Social: reconceituação latino-americana*. São Paulo: Cortez, 1983.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva & CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. *Serviço Social, Pós-Graduação e Produção de Conhecimento*. São Paulo: Cortez, 2005.
- SIMÕES NETO, José Pedro. *Assistentes Sociais e Religião: um estudo Brasil/Inglaterra*. São Paulo: Cortez, 2005.
- SOUZA Maria Luiza de. *Questões teórico-práticas do Serviço Social: o reconhecimento profissional*. São Paulo: Cortez, 1979.
- _____. Reflexões sobre o agir do assistente social. Revista *Serviço Social e Sociedade* V.3 Nº 8, mar. 1982. São Paulo: Cortez, 1982.
- _____. A formação profissional e as exigências do Serviço Social no cotidiano de sua prática. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 15, ano V, agosto de 1984. São Paulo: Cortez Editora, 1984.
- _____. *Serviço Social e Instituição: a questão da participação*. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 1988.
- SOUZA, Jessé. *A Atualidade de Max Weber*. Brasília: UnB, 2000.
- SOUZA, Marcos Francisco de. *Condições, determinações e particularidades do processo de trabalho do assistente social nos órgãos do Poder Judiciário sediados em Brasília*. Brasília, 2004. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília.
- SWEEZY, Paul. “O Método de Marx”. In *Teoria do Desenvolvimento Capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em Ciências Sociais*. 4ª edição. Lisboa: Gradiva, 2005.
- TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- TOLEDO, Flavio de. *O que são recursos humanos*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- TONET, Ivo. Fundamentos Filosóficos para nova proposta curricular – Universidade Federal de Alagoas. Revista *Serviço Social e Sociedade* nº 15, ano V, agosto de 1984. São Paulo: Cortez, 1984.
- TORRES, Iraildes Caldas. *As primeiras damas e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.

UDY, Stanley H. JR. Burocracia e Racionalidade na Teoria Weberiana da organização: Um estudo empírico. In CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

VASCONCELLOS, Ana Maria de. *A prática de Serviço Social. Cotidiano, formação e alternativas na área de saúde*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2003.

VIEIRA, Ana Cristina de Souza. Serviço Social e Positivismo. *Revista Serviço Social e Sociedade*. v.8, n.24, ago. 1987. São Paulo: Cortez, 1987.

VIEIRA, Balbina Ottoni. As primeiras lutas... as primeiras organizações. Entrevista com Balbina Ottoni Vieira realizada por Myrian Veras Baptista. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 12, ano IV, abril de 1983. São Paulo: Cortez Editora, 1983.

_____. *História do Serviço Social: Contribuição para a construção de sua teoria*. 4ª edição – Rio de Janeiro: Agir, 1985.

_____. *Metodologia do Serviço Social: Contribuição para sua elaboração*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Agir, 1985.

VIEIRA, Evaldo. *Estado e Miséria Social no Brasil*. De Getúlio à Geisel - 1951 a 1978. São Paulo: Cortez, 1985.

VITA, Álvaro de. Preferências Individuais e Justiça Social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Ano 10, vol nº 29, out. 1995. São Paulo: Anpocs, 1995.

VV.AA. Mesa Redonda: História do Serviço Social no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 12, ano IV, abril de 1983. São Paulo: Cortez, 1983.

VV.AA. Preparação para a aposentadoria e os programas nesta área. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 52, ano XVII, dezembro de 1996. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

_____. *Ciência como Vocação*. In *Ciência e Política: duas vocações*. Trad. de Leônidas Hgenberg e Octany Silveira Mota. 4ª edição. Brasília: Editora UnB; São Paulo Cultrix, 1983.

_____. *A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais*. In WEBER, Max. Coleção Grandes Cientistas Sociais nº 13. Coord. Florestan Fernandes. Org. Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 6ª edição, 1997.

_____. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. V.1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel. Cohn. 3ª Ed. Brasília/ DF. UnB, 1999.

_____. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. V.2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn. Brasília/ DF: Editora da UnB: São Paulo: Ed. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

YAZBECK, Maria Carmelita. Projeto de Revisão Curricular da Faculdade de Serviço Social – PUC-SP. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 14, ano V, abril de 1984. São Paulo: Cortez Editora, 1984.

Documentos Analisados

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 1.711/1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos. Publicada no Diário Oficial da União em 1 de novembro de 1952.

_____. Presidência da República. Lei nº 1.889/1953. Dispõe sobre os objetivos do ensino do Serviço Social, sua estruturação e ainda as prerrogativas dos portadores de diplomas de assistentes sociais e agentes sociais. Publicada no Diário Oficial da União em 13 de junho de 1953.

_____. Presidência da República. Lei nº 3252/1957. Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social. Publicada no Diário Oficial da União em 28 de agosto de 1957.

_____. Presidência da República. Lei nº 3.373/1958. Dispõe sobre o Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família. Publicada no Diário Oficial da União em 17 de março de 1958.

_____. Ministério da Educação. Decreto Nº 630/1962. Concede autorização para o funcionamento do curso de Serviço Social. In www.planalto.gov.br. Acesso em 20/04/2007.

_____. Departamento Administrativo do Serviço Público. *Dasp e a política de pessoal: Documentação básica(o)*. Brasília 1971.

_____. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal Centro Gráfico, 1988.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.112/1990. Dispõe sobre o funcionalismo público. Publicada no Diário Oficial da União em 12 de dezembro de 1990.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.662/1993. Dispõe sobre a Profissão de Assistente Social. Publicada no Diário Oficial da União em 8 de março de 1993.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.666/1993. Dispõe sobre o regime de licitações. Publicada no Diário Oficial da União em 22 de junho de 1993.

_____. Presidência da República. Decreto nº 977 /1993. Regulamenta a assistência pré-escolar destinada aos dependentes dos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Publicado no Diário Oficial da União de 11 de novembro de 1993.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.742/1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Publicada no Diário Oficial da União em 8 de dezembro de 1993.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.745/1993. Dispõe sobre a contratação de funcionários temporários. Publicada no Diário Oficial da União em 10 de dezembro de 1993.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado- MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.213/1991. Lei Orgânica da Previdência Social Brasília. Atualizada e publicada no Diário Oficial da União em 11 de abril de 1996.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.080/1990. Lei Orgânica da Saúde. Republicada no Diário Oficial da União em 20 de abril de 1996.

_____. Presidência da República. Lei nº 9656/1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Publicada no Diário Oficial da União em 4 de junho de 1998.

_____. Presidência da República. Decreto nº 2.880/1998 que regulamenta o auxílio transporte destinado aos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Publicado no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 1998.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.849/1999. Altera e inclui novos dispositivos relacionados à contratação de funcionários. Publicada no Diário Oficial da União em 8 de dezembro de 1999.

_____. Presidência da República. Lei Complementar nº 101/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 5 de maio de 2000.

_____. Presidência da República. Decreto nº 3.887/2001. Regulamenta o auxílio alimentação destinado aos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Publicado no Diário Oficial da União de 17 de agosto de 2001.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *A política de recursos humanos na gestão FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.

_____. Ministério da Educação - MEC. Resolução nº 15, de 13 de Março de 2002. Diretrizes Curriculares para o Curso de Serviço Social. In www.mec.gov.br. Acesso em 20/04/2007.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.667/2003. Dispõe sobre a contratação de trabalhadores temporários. Publicada no Diário Oficial da União em 15 de maio de 2003.

_____. Presidência da República. Decreto nº 5961/2006. Institui o Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público Federal – SISOSP. Publicado no Diário Oficial da União de 14 de novembro de 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Recursos Humanos – MPOG/SRH. *Portaria N° 1.675, de 6 de Outubro de 2006*. Dispõe sobre os procedimentos relativos à política de saúde para o servidor. Publicada no Diário Oficial da União de 10 de outubro de 2006. Brasília, MPOG / SRH, 2006a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Recursos Humanos – MPOG/SRH. *Norma Regulamentadora da Seguridade Social do Servidor Público*. 18ª versão. Disponível no sítio eletrônico www.servidor.gov.br. Brasília, 2006b. Acesso em 08/09/2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Boletim Estatístico de Pessoal nº 122 - Junho de 2006. Disponível no sítio eletrônico www.servidor.gov.br. Brasília, 2006c.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *Mesa Nacional é Ampliada.Comissões Temáticas*. Boletim Eletrônico Contato nº46 de maio de 2005. Disponível no sítio eletrônico www.servidor.gov.br. Acesso em 20/10/2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *Nova Opção de empréstimo ao servidor*. Boletim Eletrônico Contato nº52 de janeiro de 2006. Disponível no sítio eletrônico www.servidor.gov.br. Acesso em 13/08/2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *Servidor Ganha Acesso a Consignatária*. Boletim Eletrônico Contato nº60 de setembro de 2006. Disponível no sítio eletrônico www.servidor.gov.br. Acesso em 13/08/2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *Aposentadoria por Invalidez Preocupa a Administração Pública Federal*. Boletim Eletrônico Contato nº65 de maio de 2007. Disponível no sítio eletrônico www.servidor.gov.br. Acesso em 06/07/2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais*. Cadernos nº 1, 6, 29 e 36. Disponível no sítio eletrônico www.servidor.gov.br. Acessos em 10/09/2006 e 22/07/2007.

_____. Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior - CAPES. Relatório do Acompanhamento Anual – 2006 - Ano Base 2005. Área de Avaliação: Serviço Social. In

www.capes.gov.br/export/sites/capes/download/avaliacao/DocArea04_06_ServicoSocial.pdf. Acesso em 23/08/2007.

_____. Tabela de Áreas de Conhecimento. Publicação na Web, 29/12/2006. In <http://www.capes.gov.br/avaliacao/tabelaareasconhecimento.html>. Acesso em 23/08/2007.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Resolução nº22/2005. In http://portal.cnpq.br/normas/rn_05_022.htm. Acesso em 23/08/2007.

_____. Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletronorte. Concurso Público. Edital nº 14/2006. In <http://www.nce.ufrj.br/concursos/encerrados/eletronorte/default.asp?121>. Acesso em 15/10/2007.

_____. Companhia Nacional de Abastecimento - Conab. Edital de Abertura de Inscrições. Edital 01/2005. In http://www.excelenciaglobal.com.br/downloads/editais/nac_conab_tec_abertura.pdf.pdf. Acesso em 15/10/2007.

_____. Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO. Diretoria de Administração. Edital nº 01.1/2003.01 de 29 de dezembro de 2003. Concurso Público. In <http://www.nce.ufrj.br/concursos/encerrados/infraero/default.asp?74>. Acesso em 15/10/2007.

_____. Ministério da Defesa. Secretaria de Organização Institucional. Hospital das Forças Armadas. Processo Seletivo Simplificado para Contratação de Pessoal em Cargos de Nível Superior e de Nível Médio. Edital N.º 1/2004 – HFA, de 16 de Setembro de 2004. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2004/HFA2004/>. Acesso em 15/10/2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior e de Nível Médio. Edital N.º 1/2006 – MDIC, de 20 de Janeiro de 2006. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/mdic2006/>. Acesso em 15/10/2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior e de Nível Médio. Edital N.º 1/2006 – MDS, De 17 de Fevereiro de 2006. In [Http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/MDS2006/](http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/MDS2006/). Acesso em 15/10/2007.

_____. Ministério da Educação. Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior e de Nível Intermediário. Edital N.º 1/2004 – MEC, de 30 de Novembro de 2004. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2005/MECINEP2005/>. Acesso em 15/10/2007.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria Executiva. Escola de Administração Fazendária – ESAF. Edital Esaf N.º 26, de 24 de Março de 2004. Concurso Público para Provimento das Carreiras de Analista e de Técnico do Ministério Público da União. In http://www.servidor.gov.br/concursos/arquivos_down/editais_2004/edital_mpu_2004.pdf. Acesso em 15/10/2007.

_____. Ministério da Integração Nacional (MI). Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior e Nível Médio. Edital N.º 1/2006 – MI, de 16 de Março de 2006. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/MI2006/>. Acesso em 15/10/2007.

_____. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Diretoria de Gestão de Pessoal. Coordenação de Recrutamento e Seleção. Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior e de Nível Intermediário. Edital N.º 7/2004 – DGP/DPF, de 29 de Abril de 2004. In

<http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2004/PFADMINISTRATIVO2004/> Acesso em 15/10/2007.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas (ANA). Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior. Edital N.º 1/2006 – Ana, de 23 de Março de 2006. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/ANA2006> Acesso em 15/10/2007.

_____. Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Processo Seletivo Público para Provimento se Vagas nos Cargos de Analista e de Técnico. Edital N.º 1/2005 – Serpro, de 28 de Fevereiro de 2005. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2005/SERPRO2005/> Acesso em 15/10/2007.

_____. Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria Geral da Presidência da República. RADIOBRÁS - Empresa Brasileira de Comunicação S.A Concurso Público, Edital N° 01/2006. In http://www.radiobras.gov.br/concurso_2005/concurso_2005.php Acesso em 15/10/2007.

UnB, *Clipping* de Notícias do sítio eletrônico da. Discriminação no serviço público – estudo de Jorge Abarche. In <http://www.unb.br/acs/bcopauta/economia.htm>. Acesso em 09/07/2007.

Jornal Correio Braziliense de 1º de janeiro de 2006.

Jornal Correio Braziliense de 10 de março de 2006.

Jornal Correio Braziliense de 6 de agosto de 2006.

Jornal Correio Braziliense de 30 de novembro de 2006.

Jornal Correio Braziliense de 12 de dezembro de 2006.

Jornal Correio Braziliense de 11 de janeiro de 2007.

Jornal Correio Braziliense de 8 de agosto de 2007.

Bernardo Assina Novo Pacote de Benefícios a Servidor In <http://www.anasps.org.br/index.asp?id=1847&categoria=29&subcategoria=89>. Acesso em 13/08/2007.

Sítios Eletrônicos

www.planalto.gov.br

www.servidor.gov.br

www.unb.br

www.capes.gov.br

www.cnpq.gov.br

3. A BUROCRACIA E O ASSISTENTE SOCIAL:

- 3.1. Para você, quais foram os motivos da contratação dos assistentes sociais?
- 3.2. Como você avalia o que o Serviço Social faz na organização?
- 3.3. Onde está situada a sua prática profissional (ou Setor de Serviço Social) no organograma da organização?
- 3.4. Como se configuram as relações hierárquicas na organização? Qual é o seu impacto na prática profissional?
- 3.5. Existem mecanismos de enfrentamento da hierarquia engendrada pela burocracia?
- 3.6. E quanto aos procedimentos legais presentes na burocracia estatal e o trâmite de documentos (rotina), qual é o seu impacto na prática profissional?
- 3.7. Quais são as dificuldades da prática profissional do assistente social na organização em que atua?
- 3.8. Em que medida o fato de ser servidor público potencializa e limita a prática profissional?
- 3.9. Quais são os aspectos facilitadores da prática profissional do assistente social na organização em que atua?
- 3.10. Quais são as perspectivas e possibilidades da ação profissional do assistente social nas unidades de recursos humanos da administração pública federal?
- 3.11. Desde a sua chegada na organização houve mudanças nos programas, projetos e serviços sociais desenvolvidos? Quais?
- 3.12. Que observações, críticas e sugestões você faria para os trabalhadores, para os assistentes sociais e para a organização no que se refere aos programas, projetos e serviços sociais dirigidos aos servidores e empregados públicos?

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista - Gestores

DATA DA ENTREVISTA:

1. IDENTIFICAÇÃO

- | | |
|------------------------------------|----------------------------|
| 1.1. Organização: | 1.2. Cargo: |
| 1.3. Sexo: | 1.4. Idade: |
| 1.5. Escolaridade: | 1.6. Tempo na Organização: |
| 1.7. Contatos (Telefone e E-Mail): | |

2. RELAÇÃO COM O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL:

- 2.1. Quais são as necessidades sociais e os principais problemas dos trabalhadores dessa organização?
- 2.2. Quais são os programas, projetos e serviços sociais existentes na organização voltados para o atendimento das necessidades sociais dos trabalhadores?
- 2.3. Qual a relevância dessas ações para a organização? E para os trabalhadores?
- 2.4. Que política governamental e que normativas orientam essas ações?
- 2.5. Quais são os motivos da contratação dos assistentes sociais? O que você (a organização) espera da prática desse profissional?
- 2.6. O que você entende por Serviço Social (a profissão)?
- 2.7. Caracterize a prática profissional do assistente social, o seu papel e os objetivos na organização?
- 2.8. Que características são necessárias para o desempenho das atribuições profissionais do assistente social na organização?
- 2.9. Que desafios existem na relação da organização com o assistente social?
- 2.10. Qual a participação do assistente social na elaboração, gestão, execução e controle dos programas, projetos e serviços sociais existentes na organização? E dos trabalhadores?
- 2.11. Como se dão as relações hierárquicas na organização?
- 2.12. Quais são os limites/dificuldades e os aspectos facilitadores da prática profissional do assistente social na administração pública federal?
- 2.13. Desde a chegada do novo assistente social na organização houve mudanças nos programas, projetos e serviços sociais desenvolvidos? Quais?
- 2.14. Que observações, críticas e sugestões você faria para os trabalhadores, assistentes sociais e para a organização, no que se refere às ações de bem-estar social e qualidade de vida no trabalho?

APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista - Usuários

DATA DA ENTREVISTA:

1. IDENTIFICAÇÃO

1.1. Organização

1.2. Cargo:

1.3. Sexo:

1.4. Idade:

1.5. Escolaridade:

1.6. Tempo na Organização:

1.7 Contatos (Telefone e E-Mail):

2. RELAÇÃO COM O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL:

2.1. O que você entende por Serviço Social (a profissão)?

2.2. Por que motivos você acha que a organização contratou assistentes sociais?

2.3. Qual a importância do trabalho do assistente social para os trabalhadores dessa organização? E para a organização?

2.4. Qual é o perfil adequado do assistente social para trabalhar nessa organização?

2.5. Quais são as necessidades sociais dos trabalhadores dessa organização?

2.6. Que ações são necessárias para o profissional atender as demandas dos trabalhadores?

2.7. O que você espera do trabalho do assistente social?

2.8. Como se dá a relação dos trabalhadores com o assistente social?

2.9. Qual a participação dos trabalhadores na elaboração, gestão e controle das políticas, programas, projetos e serviços sociais existentes na organização?

2.10. Como se dão as relações hierárquicas na organização?

2.11. Para você, quais são os limites/dificuldades e os aspectos facilitadores da prática profissional do assistente social na organização?

2.12. Desde a chegada do novo assistente social na organização houve mudanças nos programas, projetos e serviços sociais desenvolvidos? Quais?

2.13. Que observações, críticas e sugestões você faria para as chefias, trabalhadores, assistentes sociais e para a organização de uma forma geral no que se refere às ações de bem-estar social e qualidade de vida no trabalho?

ANEXO A – Atribuições profissionais dos Assistentes Sociais constantes nos editais de concursos e seleções públicas

- 1- *SERPRO* - atuar em consonância com as diretrizes e políticas do SERPRO empresa, especialmente àquelas relacionadas ao Processo Gestão de Pessoas, a Responsabilidade Social, a Ética e a Qualidade de Vida dos empregados; integrar e coordenar equipes multidisciplinares quando da elaboração, implementação e implantação de programas, projetos e pesquisas voltados à análise da gestão social, a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e de sua capacidade produtiva; disseminar e interpretar a política de Gestão de Pessoas e do Serviço Social junto aos clientes; atuar em parceria com o Serviço de Medicina Ocupacional na elaboração e execução dos programas de prevenção de doenças, de dependências químicas, de desenvolvimento da saúde integral do trabalhador e no acompanhamento dos processos de tratamento, quando for o caso; promover a gestão participativa junto aos clientes (gestores, empregados e seus dependentes) visando à análise de situações e solução de problemas por meio do desenvolvimento e valorização de suas potencialidades; assessorar gestores nas ações voltadas à melhoria da gestão social, nas avaliações e análises dos programas de benefícios, propondo ações e formulando propostas adequadas às necessidades dos clientes e a realidade do SERPRO; assessorar gestores na tomada de decisão em casos de ordem médico-social, por meio de análise e, emissão parecer técnico, quando couber; definir indicadores que permitam avaliar as ações do Serviço Social e subsidiar o planejamento estratégico do processo Gestão de Pessoas; e interagir com empresas e outras instituições visando manter atualizadas as ações do Serviço Social do SERPRO de acordo com as tendências do cenário externo.
- 2- *MEC/MDIC/MDS/Min.Cid./MI/PF*- realizar atividades de execução qualificada, sob supervisão superior, de trabalhos relacionados com o desenvolvimento, diagnóstico e tratamento da comunidade em seus aspectos sociais. (Ressalta-se que no MEC, no MDIC e na PF as vagas são exclusivas para a atuação nas atividades “meio” e no MDS. MI e Min.Cid as vagas são exclusivas para a atividade finalística).
- 3- *HFA* - desenvolver atividades de execução e de supervisão qualificadas, de trabalhos relacionados com o desenvolvimento, bem como o diagnóstico e o tratamento da comunidade em seus aspectos sociais (público interno e externo) para identificar e analisar os seus problemas e as suas necessidades materiais, psíquicas e de outra ordem, aplicando os processos básicos do serviço social e das demais atividades inerentes à especialidade; contribuir para o tratamento e prevenção de problemas de origem psicossocial e econômica que interferem no tratamento médico, utilizando meios e técnicas de orientação, motivação e apoio, para facilitar a recuperação do paciente e a sua reintegração na sociedade; *dar assistência ao trabalhador com problemas referentes à readaptação profissional, por diminuição da capacidade de trabalho proveniente de moléstia ou de acidente, e à concessão de licenças, fornecendo orientações em suas relações empregatícias, para possibilitar a solução adequada ao caso; acompanhar a revolução psicofísica de indivíduos em convalescença, proporcionando-lhes os recursos assistenciais necessários para auxiliar a sua integração ou reintegração no meio social; desenvolver as funções de acordo com a conveniência do serviço; executar outras atividades inerentes à especialidade (grifo meu)...*

- 4- *Infraero* - Executar, sob supervisão direta, atividades pertinentes à área de Serviço Social que colaborem com o bem-estar do empregado e a eficiência da Empresa.
- 5- *CONAB* - Prestar serviços de âmbito social aos empregados da companhia e a seus dependentes, orientando ou realizando ações adequadas à solução dos problemas e das dificuldades encontradas. Auxiliar na elaboração dos projetos voltados a campanhas de saúde dirigidas aos empregados e familiares. Auxiliar na execução dos programas de educação e prevenção para saúde, voltado para condições adversas ao bem-estar individual e coletivo no ambiente de trabalho, e na vida comunitária dos empregados, com vistas a sua melhoria de qualidade de vida. Orientar e acompanhar as atividades necessárias a minimizar o desajustamento sócio-econômico por parte dos empregados, à elaboração de políticas pertinentes à área de Serviço Social. Executar outras atividades inerentes à função.
- 6- ANA, Eletronorte e MPU não especificaram as atribuições específicas da função, apenas do cargo, como é o caso da ANA, por exemplo: exercício de atividades administrativas e logísticas relativas às competências constitucionais e legais a cargo da ANA.
- 7- Radiobrás - Participar, propor a adoção de medidas que visem à formulação da política social da Radiobrás, efetuando programas de caráter educativo, recreativo e assistência à saúde visando o atendimento das necessidades humanas e sociais dos empregados; Entrevistar e assistir aos empregados com problemas de ordem social e/ou funcional, investigando causas, emitindo pareceres, discutindo possibilidades de readaptação, a fim de orientar ou propor soluções dos problemas surgidos; Participar, juntamente com o Serviço Médico, das visitas domiciliares e hospitalares aos empregados em tratamento, orientando os mesmos e familiares quanto às medidas cabíveis; Supervisionar e acompanhar o atendimento prestado pelas entidades conveniadas, zelando pelo elevado nível de desempenho dos serviços prestados, bem como orientar aos empregados da Empresa quanto à utilização e modalidades de benefícios e serviços de assistência existente; Elaborar relatórios das atividades executadas e proceder a estudos e pesquisas no sentido de desenvolver e aprimorar as práticas relativas à sua área; transmitir os conhecimentos necessários à realização das atividades relativas à sua área de atuação.