



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**PRISCILLA CORDEIRO CRUZ DE BARROS**

**O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS EM CARGOS DE  
GESTÃO: DESAFIOS AO PROJETO ÉTICO-POLÍTICO**

**RECIFE  
2018**

**PRISCILLA CORDEIRO CRUZ DE BARROS**

**O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS EM CARGOS DE  
GESTÃO: DESAFIOS AO PROJETO ÉTICO-POLÍTICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

**Orientadora:** Profa. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves

**RECIFE  
2018**

Catálogo na Fonte

Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

B277e Barros, Priscilla Cordeiro Cruz de

O Exercício profissional de Assistentes Sociais em cargos de gestão: desafios ao projeto ético-político / Priscilla Cordeiro Cruz de Barros. - 2018.

103 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2018.

Inclui referências e apêndices.

1. Gestão. 2. Políticas sociais. 3. Serviço Social. I. Chaves, Helena Lúcia Augusto (Orientadora). II. Título

361 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2018 – 067)

**PRISCILLA CORDEIRO CRUZ DE BARROS**

**O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS EM CARGOS DE  
GESTÃO: DESAFIOS AO PROJETO ÉTICO-POLÍTICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Aprovada em: 07 de março de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Delaine Cavalcanti Santana de Melo (Examinadora Externa)  
Universidade Federal de Pernambuco

A minha mãe, entusiasta afetiva deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Helenas Chaves, por toda a sua paciência e empenho em concretizar este trabalho, e mais do que isso, por ser uma referência profissional e acadêmica desde os tempos de graduação. Este trabalho tem muito da sua clarividência e lucidez acadêmica.

Ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, pela contribuição valiosa e compromissada na formação do pensamento crítico nesta seara turbulenta que é a academia, oportunizando meu acesso e permanência por meio de bolsa de estudo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico em tempos de desmontes da Universidade Pública deste País.

Às assistentes sociais participantes da pesquisa, pela disponibilidade e aprendizados trocados nos diversos contatos e entrevistas que subsidiaram as análises deste trabalho, com a certeza de que cotidianamente o Serviço Social fortalece a democracia nos seus espaços de atuação.

As minhas amigas, que também são assistentes sociais e partilham comigo parte das inquietações deste trabalho e sonhos de outro mundo possível, Nathália Diórgenes, Shirley, Manu, Adili, Nathália Teixeira e Márcia.

A minha família, pelo apoio, nas pessoas de Dona Helena, Seu Agostinho e Oneide, meus avós e minha mãe, que, mesmo sem compreenderem ao certo do que se tratava a pós-graduação *stricto sensu*, foram incentivadores diuturnos desta jornada.

Ao meu companheiro Kil, pela paciência em aturar meu humor oscilante, minhas crises de cansaço perante a dissertação e ao cotidiano exaustivo, mas amável.

## RESUMO

Esta dissertação tem o objetivo de analisar o exercício profissional de assistentes sociais em cargos de gestão, por meio de uma pesquisa qualitativa, cujas técnicas utilizadas foram a pesquisa bibliográfica, entrevistas semiestruturadas e análise dos dados a partir do método dialético. Para tanto, foram discutidos os conceitos de gestão na Administração Pública brasileira, bem como as contribuições e os conteúdos trazidos pelo Serviço Social na gestão das políticas, programas e serviços. Considerando o desempenho da gestão democrática enquanto modalidade de gestão consoante com a finalidade ética do Serviço Social, os desafios lançados para o exercício da gestão dialogam diretamente com a tensão entre os objetivos institucionais e os objetivos profissionais, bem como os recursos teóricos, políticos e operativos necessários para efetivação do Projeto ético-político, pois é sabido que no contexto da gestão impera a lógica de restrição de direitos, de poder centralizado e burocratização dos processos, marcadamente pela ideologia do neoliberalismo em que a participação popular não é valorizada e os serviços sociais são cada vez mais seletivos e focalizados. Na contra-hegemonia, o Serviço Social tem confrontado o *modus operandi*, pautando a gestão na perspectiva de ampliação da cidadania. A amostra da pesquisa consiste em cinco assistentes sociais gestoras e outras cinco assistentes sociais integrantes das equipes sob a gestão das primeiras, atuantes em políticas, programas e serviços ofertados por órgãos públicos situados em Recife. Com isso, se buscou problematizar a gestão pelo Serviço Social sob o prisma das dimensões do exercício profissional, quais sejam dimensão ético-política, dimensão teórico-metodológica e dimensão técnico-operativa, relacionadas às possibilidades e entraves encontrados na gestão.

**Palavras-chave:** Gestão. Políticas Sociais. Serviço Social. Projeto Ético-político.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to analyze the professional practice of social workers in management positions, through a qualitative research, whose techniques used were bibliographic research, semi-structured interviews and data analysis from the dialectical method. For that, the management in the Brazilian Public Administration concepts were discussed, as well as the contributions and contents brought by the Social Service in the policies management, programs and services. Considering the performance of democratic management while a management modality according to the ethical purpose of Social Work, the challenges posed for the management exercise directly interact with the tension between the institutional objectives and the professional objectives, as well as the theoretical, political and operational resources necessary for the Ethical-Political Project implementation, since it is well known that in the management context, the logic of rights restriction, of centralized power and processes bureaucratization prevails, markedly by the neoliberalism ideology in which popular participation is not valued and social services increasingly selective and focused. In counter-hegemony, Social Service has confronted the *modus operandi*, guiding the management in the perspective of expanding citizenship. The research sample consists of five social management assistants and five other social workers who are members of the teams under the management of the first, who are active in policies, programs and services offered by public agencies located in Recife. It sought to discuss the Social Service management under the prism of the dimensions of the professional exercise, which are ethical-political dimension, theoretical-methodological dimension and technical-operative dimension, related to the possibilities and obstacles found in management.

**Keywords:** Management. Social policies. Social service. Ethical-political project.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Cfess	Conselho Federal de Serviço Social
Cress	Conselho Regional de Serviço Social
HUOC	Hospital Universitário Oswaldo Cruz
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
Perpart	Pernambuco Participações e Investimentos
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 GESTÃO SOCIAL: DEFINIÇÃO E OBJETOS EM ANÁLISE</b> .....	17
2.1 Gestão social: desvendando o conceito .....	17
2.2 O Serviço Social na trilha da gestão como espaço sócio-ocupacional .....	34
<b>3 AS CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO SOCIAL PARA O CAMPO DA GESTÃO SOCIAL</b> .....	44
3.1 Caracterizando a gestão democrática .....	45
3.2 A instrumentalidade do Serviço Social na gestão .....	49
<b>4 A EXPERIÊNCIA DA GESTÃO POR ASSISTENTES SOCIAIS E OS DESAFIOS ÀS DIMENSÕES DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL</b> .....	65
4.1 A dimensão ético-política da profissão na perspectiva das gestoras .....	68
4.2 A dimensão teórico-metodológica na gestão pelo Serviço Social .....	77
4.3 A dimensão técnico-operativa no exercício da gestão por assistentes sociais .....	81
4.4 Configurações da gestão democrática pelo Serviço Social .....	85
4.4.1 A articulação como estratégia de gestão .....	85
4.4.2 Legitimidade profissional e o exercício da gestão em Serviço Social .....	88
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	92
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	98
<b>APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – GESTOR(A)</b> .....	102
<b>APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – INTEGRANTE DA EQUIPE</b> .....	103

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão tem se apresentado como espaço de atuação profissional de assistentes sociais repleto de contradições e potencialidades. O ponto central dos dilemas que circundam este *lócus* do Serviço Social se refere à própria natureza do Estado capitalista e aos modelos de administração forjados para regular a vida em sociedade, mediante a oferta de bens e serviços e garantia de direitos civis, políticos, sociais e culturais.

Todavia, as diversas configurações e processos históricos em torno do Estado e suas responsabilidades têm pautado outros modelos de gestão em crescente amadurecimento dos pontos de vista teórico, político e prático. Nessa esteira, a gestão democrática tem assumido a potencialidade da perspectiva transformadora para o Estado e para Administração Pública.

Partindo desta premissa, cumpre questionar alguns aspectos que tem provocado o Serviço Social brasileiro na história recente da profissão. Sendo a gestão um espaço reconhecidamente adequado para atuação de assistentes sociais, quais os entraves para realização da gestão por estes profissionais? Além disso, a gestão seria incompatível com o desiderato da profissão, expresso no Projeto ético-político do Serviço Social? E ainda, a condição de gestor(a) dilui o saber profissional do(a) assistente social ou agrega ao conhecimento abrangente e generalista próprio da formação em Serviço Social?

Essas questões serão tematizadas no trabalho que ora se apresenta, uma vez que se propõe analisar os desafios enfrentados por assistentes sociais em cargos de gestão, assim como o reconhecimento das estratégias indicativas do diferencial da gestão pelo Serviço Social, norteadas pela articulação das três dimensões da profissão: dimensão ético-política, dimensão teórico-metodológica e dimensão técnico-operativa.

O objetivo central deste trabalho se constitui em responder ao questionamento motivador desta pesquisa: o exercício profissional das assistentes sociais em cargos de gestão efetiva o projeto ético-político profissional?

Considerando que o Serviço Social é visto como profissão vinculada à execução das políticas sociais, cabe ressaltar o alcance aos cargos de gestão como expressão do reconhecimento intelectual e político da profissão para tal.

As principais provocações que motivaram a reflexão exposta nesta dissertação se justificam no fato do crescente espaço sócio-ocupacional da gestão para assistentes sociais, revelando dois cenários antagônicos. De um lado, a recusa por parte de alguns(mas) profissionais em assumirem este lugar da gestão por compreenderem-no como espaço legitimador de ações restritivas de direitos ou meramente reprodutora do poder e interesses de classe. Ou ainda, sob a premissa – frontalmente questionada neste trabalho, conforme o argumento da maioria intelectual e legitimidade política da profissão para tal - do Serviço Social como profissão realizável estritamente na terminalidade das políticas sociais.

Sendo assim, as razões para o rechaço ao espaço da gestão se dariam em função de um impasse político dos propósitos do cargo de gestão, bem como por suposta insuficiência teórica e técnica para o exercício profissional no campo da gestão de políticas sociais.

Por outro lado, a inserção de assistentes sociais gestoras na Administração Pública tem configurado algumas marcas próprias e geradoras de ações e tendências democratizadoras nas diferentes políticas setoriais em que o Serviço Social assume posição de mando e gestão, imbuídas fortemente pelo Projeto ético-político profissional.

Paradoxalmente, o mesmo movimento que vincula o Serviço Social a um ideal de gestão qualitativa e democrática expressa os desafios e tensionamentos decorrentes do posicionamento crítico do Serviço Social no processo de formulação, execução, gestão, avaliação das políticas sociais.

Nesse sentido, este trabalho pretende sistematizar estas práticas democratizantes desenvolvidas pelo Serviço Social, buscando identificar em que medida a relação com o Projeto ético-político tem sido potencializada nesse modelo de gestão face às contradições imanentes das políticas sociais.

Tendo em vista os princípios ético-políticos e teórico-metodológicos formulados pela categoria de assistentes sociais com cariz crítico à natureza de classe do Estado capitalista, quais os conflitos em atuar na gestão de política sociais operacionalizadas no âmbito desse Estado?

Com isso, vislumbra-se uma análise acerca dos desafios enfrentados por assistentes sociais em cargos de gestão. Assim como do reconhecimento das estratégias indicativas do diferencial da gestão pelo Serviço Social, norteadas pela

articulação das três dimensões da profissão, ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa.

Pretende-se analisar as marcas da gestão por assistentes sociais, elencando aquilo que é próprio da contribuição da profissão para o desempenho da gestão, enquanto espaço sócio-ocupacional controverso para consecução dos princípios profissionais.

A hipótese levantada nesta dissertação sugere que *mediante o exercício profissional de assistentes sociais em cargos de gestão é possível se difundir uma cultura de práticas democratizantes na gestão social, constituindo-se como legado da profissão.*

A identificação do Serviço Social com o campo das políticas sociais foi construída a partir de um lastro interventivo com compromisso ético-político, a despeito do maior ingresso de assistentes sociais na gestão das políticas, que tem ocorrido em períodos nos quais o ideário norteador das políticas correspondia a um paradigma de Estado frontalmente combatido pelo Serviço Social, qual seja, o Estado neoliberal.

Neste sentido, com este enfrentamento, a categoria profissional se somou aos setores progressistas da sociedade para a reconfiguração do desenho institucional do Estado brasileiro. Acerca desta identidade profissional, Iamamoto assevera:

O assistente social é tido como profissional da participação, entendida como partilhamento de decisões, de poder. Pode impulsionar formas democráticas na gestão de políticas e programas, socializar informações, alargar os canais que dão voz e poder decisório à sociedade civil, permitindo ampliar sua possibilidade de ingerência na coisa pública (IAMAMOTO, 2011, p. 79).

Assim, o Serviço Social construiu como ferramentas de gestão experiências democratizantes formuladas na mesma estrutura estatal contraditória. São experiências que serviram para criar uma identidade profissional calcada na democracia, impingindo uma possível “marca do Serviço Social” na gestão dos serviços e políticas.

Considerando esta marca, alguns questionamentos se faziam pertinentes, pois destoavam da compreensão supracitada. Há situações em que assistentes sociais assumiam cargos de gestão e abriam mão da identidade profissional, solicitando cancelamento de registro profissional, invocando a gestão como campo

genérico, no qual as atribuições não são privativas do(a) assistente social. Contudo, é preciso ressaltar que a gestão não dilui o saber profissional do(a) assistente social, sendo, pois, a base de formação do profissional reconhecidamente em Serviço Social.

Outra provocação motivadora da imersão na temática da gestão por assistentes sociais se relaciona com a dificuldade em exercer o poder de mando, inerente à condição de gestor(a), seja na abdicação de exercer esta prerrogativa, ou ainda exercendo-a equivocadamente, valendo-se do autoritarismo e infração ética aos princípios estabelecidos no Código de Ética.

São diversos dilemas expostos no exercício profissional à frente da gestão de políticas, programas e serviços, diante dos compromissos assumidos pela profissão, a exemplo do reconhecimento da condição de trabalhador(a) assalariado e as exigências éticas para o trato de questões atinentes às modalidades de contratação, regimes de trabalho, carga horária, lotação, escalas de serviços enquanto atribuições de gestor(a) e os impasses resultantes das decisões, que são técnica e política, conforme detalhamento apresentado no corpo do trabalho.

Portanto, o método de exposição da pesquisa consistirá em três capítulos, cuja divisão atende aos seguintes objetivos: primeiro, debater teoricamente o tema da gestão social, seus conceitos e configurações no âmbito da Administração Pública brasileira. Em seguida, refletir sobre a gestão a partir da trajetória do Serviço Social enquanto profissão, buscando identificar as marcas que caracterizam a gestão democrática levada a cabo por assistentes sociais gestoras. E, finalmente, a verificação destas experiências na realidade sócio-ocupacional de gestoras e integrantes das equipes sob suas respectivas gerências a partir das dimensões do exercício profissional.

Sendo assim, o primeiro capítulo se inicia com a discussão teórica acerca do conceito de gestão, polemizando autores(as) do Serviço Social e da Administração Pública no debate sobre a gestão social e as tendências de configuração das políticas sociais na história recente do Estado brasileiro. Esta linha de análise permite inferir sobre a conformação da gestão pelo Serviço Social nos diferentes contextos históricos das políticas sociais.

A perspectiva de gestão social advogada neste trabalho dialoga com a ideia de gerenciamento de recursos e técnicas para a garantia da cidadania, assumido

pelo Estado nos seus diferentes níveis de administração, conforme discussão detalhada no primeiro capítulo.

No segundo capítulo, se realizou a caracterização da gestão social, tipificando as contribuições e inflexões promovidas a partir da intervenção de assistentes sociais em cargos de gestão balizada pela instrumentalidade do Serviço Social, bem como a trajetória profissional para assunção em cargos de gestão, numa perspectiva crítica e transformadora. Isto é, trata-se de esboçar a caracterização da gestão democrática.

A etapa do trabalho de campo foi realizada por meio de coleta de dados, tendo sido aplicadas dez entrevistas semiestruturadas, com dois roteiros norteadores distintos. O primeiro foi dirigido ao grupo de cinco gestoras assistentes sociais ocupantes deste cargo por período mínimo de um ano. O segundo roteiro de pesquisa foi direcionado a cinco assistentes sociais que integram as equipes das gestoras entrevistadas. Estas últimas eram indicadas pelas gestoras para participarem da pesquisa.

A construção do roteiro de pesquisa perseguiu o objetivo de expor os desafios da gestão por assistentes sociais, relacionando-se com as dimensões do exercício profissional. Ou seja, localizar as situações enfrentadas no exercício profissional de gestoras e integrantes das equipes sob sua responsabilidade como desafio ético-político, quando confrontar os princípios do Código de Ética ou distanciar-se do projeto profissional. Do mesmo modo, indicar as potencialidades da formação e direcionamento teórico-metodológico da profissão para condução da gestão. Por fim, a capacidade de respostas do Serviço Social neste espaço sócio-ocupacional a partir da instrumentalidade do Serviço Social.

O critério de escolha foi motivado por amostra intencional de uma gestora representante de cada política setorial componente do conceito de seguridade social ampliada, bandeira de luta do Conjunto Conselho Federal de Serviço Social e Conselho Regional de Serviço Social (CFESS-CRESS), quais sejam: educação, previdência social, saúde, habitação e assistência social.

As gestoras entrevistadas estão no exercício do aludido cargo por períodos de tempo diferentes, contudo, todas possuem mais de um ano, tempo considerado mínimo para a aplicação da entrevista. Encontram-se lotadas em órgãos públicos situados no município de Recife, pertencentes a distintos níveis da administração pública, respectivamente: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), por

intermédio da Pró-reitoria de Assuntos Estudantis, referente à política de educação; Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) do Recife, relativa à Previdência Social; Hospital Universitário Oswaldo Cruz, autarquia estadual de Pernambuco, pertinente à política de saúde; a empresa pública estadual - Pernambuco Participações e Investimentos (PERPART), referente à política de habitação; e, no que concerne à política de assistência social, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos da Prefeitura do Recife (SDSDH).<sup>1</sup>

A orientação teórica norteadora desta pesquisa é o método dialético, uma vez que subsidiará a análise das relações entre as marcas diferenciais da atuação de assistentes sociais em cargos de gestão no que se refere à difusão de valores e práticas democráticas na gestão de serviços, programas e políticas.

Nesse sentido, serão extraídos das leituras realizadas ao longo da construção da pesquisa, e das respostas obtidas nas entrevistas, os aspectos pertinentes a cada dimensão do exercício profissional que denotem as potencialidades da gestão por assistentes sociais, buscando realizar a articulação entre as técnicas de intervenção democratizantes no cotidiano profissional e a dimensão técnico-operativa. Em relação à dimensão teórico-metodológica, esta será considerada como ações fomentadoras do aprimoramento intelectual das equipes e gestoras. E no que se refere à dimensão ético-política, faz-se necessária a verificação das finalidades da gestão por assistentes sociais nos espaços institucionais em que atuam, demonstrando a clareza da distinção entre objetivos institucionais e objetivos profissionais.

Os resultados obtidos na pesquisa de campo, somados às leituras reflexivas acerca dos temas da gestão de políticas sociais, dos fundamentos do trabalho profissional e da instrumentalidade do Serviço Social, são sugestivos do processo virtuoso que se dá na gestão por assistentes sociais orientadas pelo projeto ético-político. Sendo, pois, desafiador exercer a gestão com capacidade crítica, mas, sobretudo, com ações propositivas, fundamentadas na condução da gestão de serviços, programas e políticas, perseguindo diuturnamente a universalização dos direitos, democratização do acesso e controle social das políticas.

---

<sup>1</sup> No capítulo 3 será apresentada sinteticamente a natureza jurídica de cada instituição a fim de proporcionar ao(à) leitor(a) maior compreensão acerca dos níveis de complexidade e composição dos espaços de gestão.

O exercício profissional em cargos de gestão apresenta-se como um convite à coerência política de assistentes sociais, bem como provoca a capacidade de articulação e estratégia da categoria diante de cenários tão avessos à trajetória que o Serviço Social construiu no desenho das políticas sociais brasileiras. Tanto no campo da defesa do orçamento público para garantia de direitos, travando-se lutas contra as políticas neoliberais, quanto no enfrentamento da cultura política patrimonialista e clientelista, a tônica da gestão em Serviço Social deve ter clareza nos objetivos e ações necessárias para alcançá-los.

Sobre este processo, sintetiza a autora Iamamoto:

Um contexto sócio-histórico refratário aos influxos democráticos exige, contraditoriamente, a construção de uma nova forma de fazer política que impregne a formação e o trabalho dos assistentes sociais. E que acumule forças na construção de novas relações entre o Estado e a sociedade civil, que reduzam o fosso entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, entre o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais. Requer, portanto, uma concepção de cidadania e de democracia para além dos marcos liberais. A cidadania entendida como capacidade de todos os indivíduos, no caso de uma democracia efetiva, de se apropriarem dos bens socialmente produzidos, de atualizarem as potencialidades de realização humana, abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (IAMAMATO, 2004, p. 5).

As considerações finais apresentam uma sistematização importante sobre como efetivamente o projeto ético-político tem sido norteador ou não para as profissionais que estão atuando neste espaço sócio-ocupacional tão caro para o Serviço Social, não sendo, portanto, uma análise fechada, impassível de interpretações outras que problematizem os déficits democráticos mesmo em gestões realizadas por assistentes sociais. Não se trata, pois, do Serviço Social como antídoto às problemáticas reiterativas de uma gestão orientada para transmissão de ordens, burocratizada e alheia aos interesses da população usuária.

Com isso, abre-se o espaço para o diálogo acerca das potencialidades e limites do espaço de gestão para realização dos objetivos profissionais do Serviço Social.

## 2 GESTÃO SOCIAL: DEFINIÇÃO E OBJETOS EM ANÁLISE

Neste capítulo, serão debatidas as questões relacionadas à gestão social como modalidade desenvolvida enquanto desdobramento na Administração Pública brasileira recente, evidenciando o contexto histórico no qual se forjaram as práticas identificadas que caracterizam a gestão social.

A razão pela qual o tema da gestão tem sido tratado na esfera do Estado - e não restrito à esfera corporativa, privada – refere-se necessariamente à necessidade de debater acerca do modelo adotado para formular, gerenciar, executar e avaliar as atividades públicas concretizada na oferta de serviços sociais garantidos pelo Estado.

Ademais, sabe-se que o termo gestão social é polissêmico e por isso demanda maior aprofundamento na definição apresentada neste trabalho, bem como a sua apropriação pelo Serviço Social na produção de conhecimento e intervenções profissionais.

### 2.1 Gestão social: desvendando o conceito

O enfoque dado nesta discussão será na *gestão social* enquanto conceito e processo perpassado por várias clivagens do saber, portanto, um campo de estudo interdisciplinar potente de análises sob a ótica do Serviço Social.

O estudo da gestão enquanto tema da Administração Pública vem sendo analisado no âmbito do Estado brasileiro, com maior ênfase a partir da Revolução de 1930, quando “a centralização passa a constituir um princípio de organização do Estado brasileiro que se aplica de forma sistemática em todos os setores e níveis de estruturação territorial” (DA COSTA, 2008, p. 844).

Por este motivo, é necessária a compreensão sobre o terreno cuja intervenção de assistentes sociais gestores é de fundamental importância para análise contextualizada dos determinantes que incidem nos processos de gestão, seja no âmbito público ou privado.

Os esforços de racionalização do Estado brasileiro foram acompanhados pelo desenvolvimento das teorias da Administração que advogavam, à maneira de cada vertente teórica, pressupostos para administração pública, considerando o *locus*, os valores e as práticas de gestão.

A compreensão acerca da gestão se delineou a partir de adjetivações relacionadas a perspectivas teóricas difusas. Desta forma, encontram-se as seguintes definições de gestão: estratégica, social e pública, referindo-se ao espaço onde se dá o planejamento, execução, monitoramento e avaliação, bem como a forma e os meios utilizados para tal. Isto é, toma como ponto de partida para as respectivas definições o *locus*, onde se realizam os processos de gestão e as metodologias adotadas pela gestão para indicar a qual vertente se filia.

Sendo assim, a gestão pode se dar tanto em nível empresarial, quanto no âmbito estatal, ou ainda na esfera das organizações sem fins lucrativos (terceiro setor<sup>2</sup>), de cunho público ou privado. A denominação faz alusão à natureza do órgão no qual se realiza a administração de recursos e possibilidades de alcance de resultados.

Contudo, outros aspectos são levados em conta para efeito de tipificação do modelo de gestão, além da natureza do espaço no qual se realiza. As metodologias adotadas em cada espaço refletem de modo mais veemente o modelo de gestão praticado.

Outros elementos úteis para classificar são os períodos em que determinados modelos de gestão foram adotados no âmbito da Administração Pública brasileira, referindo-se às medidas político-econômicas. Logo, para cada período histórico faz-se uma relação entre arranjo político-institucional da época e o respectivo modelo teórico da Administração Pública sustentador das ações levadas a cabo pelo Estado.

Alguns autores enumeram três fases vivenciadas pelo Estado brasileiro. Mais destacadamente, a formulação de Bresser-Pereira, economista e político brasileiro com larga trajetória em diferentes governos brasileiros, classificou a Administração Pública brasileira tendo as seguintes fases, quais sejam: patrimonialista, burocrático e gerencial.

A administração pública burocrática, inspirada no modelo weberiano surge como forma de combater a corrupção e o nepotismo do modelo anterior. Seus princípios orientadores são a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização.

A despeito disso, naquele período, a máquina administrativa voltou-

---

<sup>2</sup> Mais adiante a definição de terceiro setor será debatida, bem como as controvérsias em torno da gestão nas instituições consideradas parte do terceiro setor.

se para si mesma, deixando à parte seu objetivo principal que é de atender os anseios da sociedade, tornando-se ineficiente. Para Marques (2008), na administração pública burocrática, o Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade (CARVALHO; SAMPAIO, 2010, online).

Cada fase se relaciona diretamente com o contexto político-institucional da época, bem como traz consigo medidas e ações que constituíram o desenho da Administração nacional. Faz-se necessário destacar que para cada modelo adotado, existe uma teoria administrativa norteadora das ações e procedimentos.

Desta forma, é possível conceber gestão pública com forte tônica gerencial, mimetizando as práticas empresariais de gestão. Ou ainda, gestão social em organizações privadas, cujos valores e práticas empreendidas na administração da organização vislumbram alguma repercussão para sociedade, além do próprio retorno esperado para empresa/organização privada, expresso no lucro estritamente.

A tendência na Administração Pública foi de uma assimilação enviesada das práticas de gestão aplicadas no âmbito do mercado e suas organizações. Quando a reconfiguração da máquina pública necessitava um arranjo mais flexível e permeável às demandas populares, sob o mote da descentralização político-administrativa do Estado, bandeira dos movimentos sociais nos anos 1980, a descentralização desaguou em um processo de negação de responsabilidades públicas.

*A descentralização* (ABRUCIO, 1998; PAULA, 2005), tanto no que se refere à relação do Estado como organizações da sociedade civil, quanto em relação aos entes da própria esfera estatal (município, estado e união) é uma dessas tecnologias. O discurso gerencialista prega a descentralização em nome de maior eficiência dos gastos públicos. No entanto, o parâmetro da eficiência gerencialista fica ocultado. Na verdade, o objetivo da descentralização propalada pelo gerencialismo é propiciar a redução dos custos das ações sociais, via “parcerias” com as organizações da sociedade civil e a desresponsabilização da esfera central com gastos sociais realizados nas esferas estaduais e municipais. A partir desses parâmetros é que se verifica a eficiência gerencialista (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 143);

Neste capítulo da dissertação serão abordadas as definições do conceito de gestão, apresentando as variações teóricas acerca da *gestão pública* e *gestão social*. O foco nestes dois tipos de gestão se justifica pelo fato de ser nestas searas que transita majoritariamente a atuação de assistentes sociais em cargos de gestão, tanto na esfera estatal – em se tratando de gestão pública –, quanto na

administração de recursos e serviços de organizações privadas, que atentam para o caráter *social* da gestão em âmbito organizacional/empresarial.

Neste âmbito, configura-se o mercado de trabalho para o assistente social, quando ele é investido como um dos agentes executores das políticas sociais. Como observa Netto (2005, p. 74), “prioritariamente no patamar terminal da ação executiva”, onde o assistente social é convocado a realizar as mais variadas atividades na administração de recursos e implementação de serviços, considerando a tendência cada vez maior de setorização da política social (políticas sociais no plural) a capilaridade que os serviços sociais e assistenciais assumem para gerir as demandas do capital e das massas trabalhadoras (RAICHELIS, 2009, p. 4).

Na história da recente burocracia brasileira, verifica-se que os modelos de gestão pública acompanharam o desenvolvimento do próprio Estado, referenciado a um dado contexto político-institucional revelador do direcionamento imprimido às ações do Estado. Na origem da burocracia nacional, “o Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade” (BRASIL, 1995, p. 15) e progressivamente foi expandindo sua atuação para outras esferas, tal como se demandava a complexa sociedade urbana que despontava na realidade brasileira da época. Este processo ganha contornos específicos ao se relacionar com o contexto jurídico-institucional e as respectivas conjunturas sócio-políticas. Tais aspectos configuraram o quadro da Administração Pública brasileira.

Do ponto de vista histórico, a assunção por parte do Estado brasileiro da execução dos serviços sociais por meio de políticas públicas é um fenômeno recente, considerando que o desenho das políticas sociais brasileiras foi esboçado de modo mais assertivo no início do século XX. Esta atribuição acarretou um amplo rol de funções executivas, dantes estranhas à Administração Pública brasileira. O Estado ganhou novos contornos e sinalizou novas tendências para a gestão da satisfação das necessidades sociais.

Vejamos, pois, como o governo federal suscitou e incentivou a sistematização de informações, a realização de debates, a análise de problemas, a tomada de decisões e a própria execução de medidas de política econômica. 1930: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. 1931: Conselho Nacional do Café, Instituto do Cacau da Bahia. 1932: Ministério da Educação e Saúde Pública, 1933: Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool. 1934: Conselho Federal do Comércio Exterior, Instituto Nacional de Estatística, Código de Minas, Código de Águas, Plano Geral de Viação Nacional, Instituto de Biologia Animal. 1937: Conselho Brasileiro de Geografia, Conselho Técnico de Economia e Finanças. 1938: Conselho Nacional do Petróleo, Departamento Administrativo

do Serviço Público (DASP), Instituto Nacional do Mate, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 1939: Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa. 1940: Comissão de Defesa da Economia Nacional, Instituto Nacional do Sal, Fábrica Nacional de Motores. 1941: Companhia Siderúrgica Nacional, Instituto Nacional de Motores. 1941: Companhia Siderúrgica Nacional, Instituto Nacional do Pinho. 1942: Missão Cooke, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). 1943: Coordenação da Mobilização Econômica, Companhia Brasil Central, Usina Siderúrgica de Volta Redonda, Consolidação das Leis do Trabalho, Serviço Social da Indústria (SESI), Plano de Obras e Equipamentos, I Congresso Brasileiro de Economia. 1944: Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, Serviço de Expansão do Trigo. 1945: Conferência de Teresópolis, Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC), Decreto-Lei nº 7666, sobre atos contrários à ordem moral e econômica (IANNI, 1979, pp. 23-24).

A gestão pública denota necessariamente as premissas da racionalização da administração, a desburocratização do Estado, a profissionalização das carreiras e a publicização das ações e gastos públicos. A assimilação destas premissas pelo Estado brasileiro contará com vários percalços, considerando a larga tradição patrimonialista e perdulária estruturante das instituições nacionais.

A reforma da gestão pública, ademais, enfrentou um problema estrutural: boa parte do sistema político tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Esta situação só pode ser mudada com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso “patrimonialismo profundo” (ABRUCIO, 2007, p. 75).

Considerando as várias tentativas de reformas administrativas levadas a cabo pelos governos de distintas siglas partidárias, nota-se que parte delas visava imprimir a racionalização do Estado brasileiro, mediante procedimentos administrativos, como Frederico Lustosa da Costa (2008) sintetiza:

Essa primeira experiência de reforma de largo alcance se deu no modelo weberiano de burocracia e tomava como principal referência a organização do serviço civil americano. Estava voltada para a administração de pessoal, de material e do orçamento, para a revisão das estruturas administrativas e para a racionalização dos métodos de trabalho. A ênfase maior era dada à gestão de meios e às atividades de administração em geral, sem se preocupar com a racionalidade das atividades substantivas (DA COSTA, 2008, pp. 845-846).

A relação entre a racionalização do Estado brasileiro e a constituição da sociedade civil explica, em alguma medida, a formação tardia de uma esfera pública

no Brasil. Nesse sentido, uma esfera pública devidamente cientificada das suas funções e do Estado, bem como o seu papel na indução de uma cultura política que revertesse o patrimonialismo e favorecimento das elites sociais na condução das decisões do Estado, demarcou uma guinada na Administração Pública brasileira.

Com uma esfera pública mais firme e consistente, a atuação das organizações, entidades e forças sociais tensionou por outra lógica de gestão e administração do Estado. De acordo com Wanderley e Raichelis:

Diferentes abordagens comprovam os descompassos e desajustes que incidem nas relações entre a administração pública, a organização política e a sociedade nacional, desde a formação do Estado brasileiro. Neste sentido, a gestão pública estratégica é afetada por processos históricos e estruturais, tais como, a modernização conservadora, a recorrência de surtos autoritários, o clientelismo, a corrupção institucionalizada, um Estado precocemente atrofiado e multifacetado cujas ligações com os interesses da sociedade basicamente foram permeadas por duas orientações – uma racional-legal e outra patrimonialista – e uma máquina administrativa desigual e desequilibrada que se caracteriza pelas tensões e dissociações entre administração direta e indireta (WANDERLEY e RAICHELIS, 2006, p. 167).

A cultura política nacional, marcada pelo trato autoritário das demandas oriundas da sociedade civil, forjou uma esfera pública atrofiada e atenta aos interesses particulares das elites políticas e econômicas. Tais características evidenciam-se igualmente no *modus operandi* da máquina estatal, de tal sorte que as funções executivas do Estado, ou seja, a regulação econômica, a prestação de serviços sociais e o exercício da soberania nacional eram orientados para atendimento de interesses privados, acintosamente oligárquicos e patrimonialistas.

A partir da década de 1930, mais precisamente no Governo do presidente Getúlio Vargas foi desencadeado o processo de racionalização do Estado brasileiro. Segundo o autor Frederico Lustosa da Costa:

Assim, não obstante os avanços persistentes e os eventuais recuos, a administração pública se modernizou, ganhando em eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência. Entretanto, esse processo de transformação sempre deixou em segundo plano a questão democrática e a teleologia das reformas e da própria máquina pública (DA COSTA, 2008, p. 869).

Ao passo que as teorias de Administração Pública se alteram, os novos governos que chegam ao Estado imprimem novas nuances no modo de gerir a máquina estatal. A própria compreensão da importância do planejamento ganha notoriedade. Não se trata de apenas delimitar o quê fazer e como fazer. Pelo

contrário, definia-se o planejamento como ferramenta de excelência para consecução de objetivos previamente definidos, levando-se em conta os meios e recursos necessários para tal. Em suma, a conceituação de planejamento apresentada evidencia o sentido adotado na estrutura de um Estado racionalizado.

[...] o planejamento, em sentido genérico, consiste num processo que visa alcançar dada situação com a melhor concentração de esforços e recursos guiado por certa ordem de valores e finalidades sociais. É uma técnica dirigida à racionalização do trabalho, à escolha de objetivos e ações que articulem positivamente meios e fins, antevendo produtos e resultados supostamente alcançáveis por meio de dadas estratégias e ações (BARBOSA, 2004, p. 68).

Sendo assim, a absorção de determinadas premissas no âmbito da Administração Pública sinalizou a apropriação de algumas das vertentes teóricas responsáveis por nortear as ações do Estado brasileiro. Vale salientar que estas teorias já se encontravam em processo de formulação no debate acadêmico, guardando estreita relação com os cenários políticos ensejados pela dinâmica da economia capitalista, perpassando os estados Nacionais.

As teorias organizacionais retroalimentam as teorias acerca da gestão da força do trabalho, a saber: fordismo, taylorismo e toyotismo (BARBOSA, 2004), de modo que repercutiu nas práticas de gestão social - pública ou privada. Percebe-se, portanto, a gestão social enquanto um guarda-chuva conceitual de práticas de gestão versadas em participação social, democratização dos resultados e impactos, tanto no campo da Administração Pública, quanto em organizações da sociedade civil (empresas e instituições).

Com isso, os Estados capitalistas agiram de modo concatenado às sugestões teóricas e políticas lançadas para Administração Pública. O desenvolvimento de certas teorias consubstanciou uma larga tradição nas práticas de gestão social. Tal fato pode ser verificado, nos processos enfrentados no âmbito da Administração Pública brasileira quando da urgência em aderir a interferência do Estado na questão social.

Ainda na década de 1930, o Estado brasileiro reconheceu seu papel no enfrentamento dos conflitos políticos provenientes da pressão do capital sob a classe trabalhadora brasileira e sua condição de pauperização. Nos termos propostos por Netto (2009):

O desenvolvimento capitalista alcança o seu patamar mais alto na ordem monopólica que traveja a sociedade burguesa consolidada e

madura. A institucionalidade sócio-política que lhe é própria não redonda imediatamente das exigências econômicas do dinamismo do capital monopolista, mas se produz como resultante do movimento das classes sociais e suas projeções. Nela, o Estado joga um papel central e específico, dado que lhe cabe assegurar as condições da reprodução social no âmbito da lógica monopólica ao mesmo tempo em que deve legitimar-se para além desta fronteira – donde o fortalecimento do seu traço intervencionista e sua relativa permeabilidade a demandas extramonopolistas incorporadas seletivamente com a tendência a neutralizá-las. Este núcleo elementar de tensões e conflitos aparece organizado na sua modalidade típica de intervenção sobre a “questão social”, conformada nas políticas sociais – intervenção que fragmenta em problemas autonomizados, mas que se realiza sistemática, contínua e estrategicamente, em respostas que transcendem largamente os limites da coerção sempre presente (NETTO, 2009, p. 80).

Para dar conta de uma problemática desta magnitude, o Estado precisava estar orientado politicamente e suficientemente estruturado do ponto de vista técnico para intervir de modo satisfatório sob o enfoque do fordismo. Para tanto, a tônica da gestão pública, àquela época, atendia às premissas de centralização dos órgãos da Administração Pública, de forte controle estatal sob a vida social e política do País.

A fim de precisar teoricamente o que até aqui se nomeou gestão pública e gestão social, ora como sinônimos, ora como metonímia – sendo a gestão social como o todo e a gestão pública enquanto parte, serão apresentadas a seguir definições de diferentes autores(as) no que diz respeito ao conceito de gestão pública e social. Cabe ressaltar que ambos os modelos admitem o exercício profissional de assistentes sociais na condição de gestor(a).

A gestão pública em muito se confunde com a gestão estatal. Todavia, a noção de gestão pública amplia as fronteiras do próprio Estado, considerando-o, pois, como uma relação recíproca e antagônica entre Estado e sociedade civil (RAICHELIS, 2009). Nas palavras da autora, “uma vez que o Estado não é algo separado da sociedade, sendo, ao contrário, produto desta relação, que se transforma e se particulariza em diferentes formações sociais e contextos históricos” (p. 4).

Para além desta primeira distinção, ainda é corrente a equivalência dos conceitos de gestão social e gestão pública. Esta imprecisão quanto a uma definição situada teoricamente sobre o que vem a ser gestão social dificulta a responsabilização dos entes no que tange à execução das políticas sociais, diluindo de alguma maneira as competências mesmas do Estado.

O *social* insere-se como adjetivação de sentido vago, como se toda e qualquer práticas de gestão que apresentasse resultado à sociedade ou a grupos e populações específicas pudesse ser denominada enquanto gestão social. Assim sendo, não se problematizam as matrizes teóricas que embasam, nem as finalidades pretendidas. Portanto, não se trata do manejo de demandas sociais para classificar-se como gestão social.

Em artigo elucidativo acerca da imprecisão teórico-metodológica que paira sobre o conceito de gestão social, o autor França Filho polemiza:

Mas, afinal de contas, o que compreende-se por gestão social? Para um entendimento inadvertido, a expressão parece evidente por si mesma, com vocação em constituir-se como uma espécie de termo auto-explicativo: dir-se-á, assim, quase que de maneira tautológica, que trata-se de uma gestão voltada para o social. Neste sentido, a gestão social se definiria antes pela sua finalidade. Aqui reside uma inovação considerável para a disciplina administrativa, pois trata-se de compreender um ideal de gestão que não orienta-se, em primeiro lugar, para uma finalidade econômica - contrariando desse modo toda a tradição de desenvolvimento das técnicas e metodologias gerenciais em administração (FRANÇA FILHO, 2003, p. 1).

Posto isto, a síntese do autor França Filho (2003) auxilia o debate aqui abordado, uma vez que estabelece a função provedora do Estado como condição *sine qua non* para a consecução das políticas sociais e, conseqüentemente, da sua gestão, sem desconsiderar iniciativas de outros setores – mercado e sociedade civil – alargando as fronteiras da *gestão social*.

Ora, nesta forma de compreensão, o termo gestão social acaba confundindo-se com a própria idéia de gestão pública, pois a gestão das demandas e necessidades do social sempre fora atribuição típica do Estado na modernidade, através das chamadas políticas públicas, especialmente as políticas sociais. Entretanto, se a gestão das demandas e necessidades do social sempre fora uma atribuição típica dos poderes públicos na modernidade, isto nunca significou exclusividade. De fato, é sempre instrutivo lembrar que, historicamente, parte dos princípios e valores levados a cabo pelo ideal de um estado-providência, especialmente a ideia de solidariedade redistributiva, representam heranças de movimentos e formas anteriores de auto-organização da sociedade. O termo gestão social vêm sugerir desse modo que, para além do Estado, a gestão das demandas e necessidade do social pode se dar via a própria sociedade, através das suas mais diversas formas e mecanismos de auto-organização, especialmente o fenômeno associativo (FRANÇA FILHO, 2003, p. 3,).

Pelo espectro analítico de Ademir da Silva e seguindo a linha de raciocínio proposta por França Filho, a gestão social compreende práticas não mediatizadas pela lógica mercantil, preservando a primazia do Estado. O autor postula:

[...] entendo a gestão social como um conjunto de estratégias voltadas à reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços – embora não se limite a esfera do consumo social, não se submetendo à lógica mercantil. A gestão social ocupa-se, portanto, da ampliação do acesso à riqueza social – material e imaterial -, na forma de fruição de bens, recursos e serviços, entendida como direito social, sob valores democráticos como equidade, universalidade e justiça social (SILVA, 2007, p. 32).

Nesse sentido, a gestão social se refere a um conjunto de práticas que traz consigo uma forma específica de administrar recursos e definir objetivos. É um modo de gerir divergente do modelo propagado na gestão privada, orientada meramente pelos valores de lucro e rentabilidade, fortemente praticada na administração empresarial. Em larga medida, já se mostrou ultrapassada, sendo revisada até mesmo na gestão de organizações privadas, que cada vez mais têm aderido à gestão social.

A conceituação apresentada pela autora Maria do Carmo Brant de Carvalho sobre gestão social é comungada neste trabalho como uma formulação válida para demarcar o papel do Estado em meio às controvérsias do tema. A autora assevera que:

A gestão social funda-se na concepção de um Estado social de direito e, portanto, comprometida com a cidadania de todos os cidadãos de uma nação. Ancora-se em princípios constitucionais que dão forma e conteúdo às políticas, aos programas e os serviços públicos, reconhecendo o Estado como autoridade reguladora das ações públicas (CARVALHO, 2014, p. 33).

Em se tratando da acepção defendida neste trabalho do termo *gestão social*, tendo em vista a diversidade de abordagens sobre o tema, coaduna-se com a síntese proposta pela autora Marilene Maia, no que tange à definição de gestão social empreendida pelo Serviço Social:

Assim, compreendemos gestão social como um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, em vista do enfrentamento às expressões da questão, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade. Construção realizada em pactuação democrática, nos âmbitos local, nacional e mundial; entre os agentes das esferas da sociedade civil, sociedade política e

da economia, com efetiva participação dos cidadãos historicamente excluídos dos processos de distribuição das riquezas e do poder (MAIA, 2005, pp. 15-16).

As transformações societárias decorrentes do processo de globalização da economia reconfiguraram a oferta dos serviços sociais providos pelo Estado, bem como o papel desempenhado na regulação do mercado. Sobre este fenômeno, a autora Maria do Carmo Brant de Carvalho pontua:

As tradicionais políticas públicas, pautadas num modelo de gestão centralizado e setorial, já não oferecem respostas satisfatórias às demandas dos cidadãos. Estão, portanto, segundo Dubet (2001) ameaçadas na sua legitimidade ideológica. (CARVALHO, 2014, p. 39).

Nessa conjuntura de questionamento a respeito das prerrogativas do Estado perante o sistema capitalista, somado ao fato do fracasso de outras possibilidades de governar apresentadas ao mundo pelo socialismo soviético, tendo como maior ilustração a queda do muro de Berlim, impulsionou a formulação teórica do neoliberalismo como resposta para a crise de legitimidade do capitalismo. A oferta dos serviços públicos passou a ser orientada sob nova égide nos tempos de economia e política globalizadas. Ainda de acordo com a autora supracitada:

Há um descompasso entre essas novas condições de organização da sociedade contemporânea e a forma tradicional com que se organizam as políticas e os serviços públicos. A individualização da vida urbana provoca uma crise na concepção, na gestão e no funcionamento de equipamentos e serviços públicos, que são confrontados pela segmentação dos mercados, cada vez mais flutuantes e desafiados diante da diversificação e complexificação das demandas sociais (CARVALHO, 2014, p. 39).

Nesse sentido, a resposta dada pelo Estado para o fenômeno acima descrito pelos autores incitava por reformas administrativas. A depender do embasamento ideológico, o resultado tendia tanto por um estado mais interventor, com maior capilaridade à sociedade civil e formação de uma esfera pública democrática, ou mais complacente com o mercado e descompromissado com a cidadania de modo geral.

Essa disputa em torno da tônica da gestão pública evidenciou o triunfo do gerencialismo enquanto resposta política e econômica para o Estado brasileiro. O marco da gestão pública orientada pelas diretrizes neoliberais converge com os postulados da teoria gerencial no âmbito do Estado.

Nesse cenário, a gestão social é capturada pela lógica da diluição de sentido democratizante, incorrendo na assimilação imediata de instrumentos e práticas esvaziadas de potência política, afetas aos interesses do mercado. Ocorre a priorização do mercado em detrimento de sujeitos coletivos fundamentais na formulação da conceituação primária de gestão social, quais sejam, movimentos sociais, entidades políticas e organizações da sociedade civil responsáveis por abrir as entranhas do Estado centralizador e autoritário vigente no Brasil, até meados da década de 1980.

O apelo ao gerencialismo como resposta para questões contemporâneas enfrentadas pelos estados nacionais no mundo inteiro se apresentou como referência no Reino Unido, posteriormente na Nova Zelândia, sendo difundido aos países periféricos como receituário aos desafios da globalização. Conforme citação de Bresser-Pereira, o corolário do gerencialismo no Brasil define-se nos seguintes termos:

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

A solução para a realidade brasileira categoricamente defendida por representantes dos governos neoliberais, a exemplo de Bresser-Pereira, mentor do gerencialismo no Brasil da década de 1990, de acordo com o próprio autor, é:

A atual reforma está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia - dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 1).

O modelo gerencialista de Estado enunciava algumas medidas que expressam a lógica norteadora da gestão inaugurada sob a égide do neoliberalismo. Segundo a autora Ana Paula de Paula (2005):

Como há uma estreita conexão entre os valores e ações de cunho gerencialista e as prerrogativas pós-fordistas da reestruturação produtiva da economia mundializada (Bagguley, 1991), o

gerencialismo passou a representar as necessidades das mais diversas empresas e governos, transcendendo, portanto, as matrizes histórico-culturais locais (PAULA, 2005, p. 3).

A adesão da gestão social pelo mercado e por organizações estritamente lucrativas também revela um aspecto anunciado por Ademir Silva e Rosangela Barbosa sobre a lógica da gestão palatável ao mercado e seus interesses. Seria ingênuo supor que o mercado revisitaria seu modelo de gestão se o mesmo não tivesse angariando os lucros e dividendos esperados. Gerir uma organização considerando as demandas sociais e o resultado para a sociedade – e não somente da empresa – passou a agregar valor aos próprios objetivos de rentabilidade empresarial.

Tratava-se, pois, de imprimir no processo de gestão atenção às demandas sociais (vide ações de responsabilidade social de empresas de médio e grande porte dirigidas às populações excluídas, através de projetos sociais). Consequentemente, a gestão social passa a ser adotada no âmbito governamental, empresarial, bem como em organizações da sociedade civil que vislumbram a modificação de algum aspecto da realidade.

Em suma, Paula assevera:

[...] notamos que a administração pública gerencial partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da relação entre os aspectos técnicos e políticos da gestão. Por outro lado, a primazia das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão coloca em jogo seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã. Por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política (PAULA, 2005, p. 10).

Os modelos de gestão que se verifica na trajetória da Administração Pública brasileira citada anteriormente, patrimonialista, burocrática e gerencial, expressam a maior ênfase no aparelho institucional estatal de cada período. Entretanto, estes modelos denotam em larga medida os pressupostos político-ideológicos. Neste sentido, o patrimonialismo se sustenta em uma concepção privada de Estado, de estrutura administrativa arcaica e precária. O modelo burocrático, por sua vez, evidencia um esforço de racionalização legal da estrutura estatal sem, contudo, romper em definitivo com a cultura política patrimonialista arraigada no aparelho estatal nacional.

A conjuntura política de regimes autoritários também reflete a obsessão centralizadora de governos que necessitavam assegurar a legitimidade por meio do controle das ações, orçamentos e medidas administrativas. Como desdobramento desta centralização estatal, as organizações da sociedade civil passaram a pleitear maior trânsito nos assuntos estatais, considerando-os assuntos públicos, dos quais uma vasta gama de sujeitos sociais (partidos, sindicatos, movimentos sociais e entidades sem fins lucrativos) deveria se apropriar para incidir politicamente.

Por isso, a expectativa em torno da Constituição de 1988 era a de superar o “modelo organizacional instituído para operacionalizar a política social (centralização, fragmentação, superposição institucional, burocratização, etc.) e a seu padrão de financiamento (caráter regressivo, recursos baseados em fundos sociais, etc.)” (SOUZA FILHO, 2006, p. 268).

Acerca deste processo as autoras sintetizam:

A elaboração da Constituição de 1988, como produto dos embates pela redemocratização, expressou mudanças significativas para administração pública. Ao mesmo tempo em que reconhece o valor político do cidadão e de sua participação no controle dos serviços públicos, redistribui tarefas e recursos orçamentários para estados e municípios. Com a desconcentração e a descentralização, a decisão pública passa a situar-se mais próxima do local da ação, com impactos sobre a gestão pública (SILVA, 2007; AMARAL, 2007, p.10 apud CARVALHO; SAMPAIO, 2010).

Consoante a este anseio por maior transparência e controle social, as concepções gerenciais na máquina estatal anunciavam a possibilidade de concretização destas demandas, uma vez que admitiriam a absorção de alguns segmentos da sociedade civil incipiente brasileira, porém ativa e organizada. A ressalva neste tópico fica por conta da escolha dos segmentos ‘convidados’ a adentrar nas competências estatais. Consistia basicamente em entidades da sociedade civil que atuassem com viés compensatório, responsável por operar residualmente o orçamento e ações antes executadas diretamente pelo Estado, por meio das políticas sociais.

Naquele momento histórico, imperava um propósito de estruturar a Administração Pública brasileira. Isto é, “uma ordem administrativa fundada na impessoalidade, mérito e normas a serem seguidas, porém com mecanismos de controle democrático para evitar a ‘burocratização’” (SOUZA FILHO, 2006, p. 273).

Com efeito, o termo *gestão social* coadunou com as pretensões do Estado neoliberal, considerando a importância de ocultamento dos reais intentos

privatizantes das respostas estatais para assuntos públicos, como o desemprego, a desigualdade social e a oferta de serviços públicos.

Nesse patamar, ganha espaço o discurso administrativo racionalizador e formalista que faz equivaler *direito* e *consumo de serviço*. As políticas sociais tendem a ser abordadas não como direito, mas como consumo, colocando em cena o consumidor de serviços ao invés do sujeito de direitos (BARBOSA, 2004, p. 54).

Nota-se, ainda, a permanência de elementos políticos do patrimonialismo e a resistência às reformas administrativas, responsáveis por impulsionar a desconcentração dos organismos estatais e descentralização da máquina pública. Tal medida é revestida por um caráter técnico, responsável por subsumir o debate político que permeia o processo de gestão das políticas sociais no período posterior à Constituição de 1988. Sobre este aspecto da gestão nos marcos do gerencialismo, a autora Rosângela Barbosa critica “a despolitização do debate sobre os direitos sociais, o que acentua o cinismo tecnocrático” (BARBOSA, 2004, p. 59).

Em face do caráter fortemente burocrático do Estado brasileiro, as reformas propostas que introduziram o gerencialismo como vertente político-ideológica e econômica implementaram cortes de recursos orçamentários voltados à gestão dos serviços sociais, sob a justificativa de maior eficiência do gasto público. Ora, tratava-se de qualificar as ferramentas de controle do gasto público. Contudo, o que se visualizou claramente foi a transferência de competências e recursos públicos para entes da sociedade civil, ou ainda, o próprio mercado na oferta desses serviços.

A Gestão Social tem significado abrangente não se reduzindo apenas à gerência técnico-administrativa de serviços e programas sociais. Refere-se fundamentalmente à governança das políticas e programas sociais públicos; intervêm na qualidade de bem estar ofertada pela nação; na cultura política impregnada no fazer social; nas prioridades inscritas na agenda política; nos processos de tomada de decisão e implantação de políticas e programas sociais; nos processos de adesão dos sujeitos sociais implicados (CARVALHO, 1999, p. 43).

Nesse sentido, ocorreu a vinculação da gestão social com o modelo de Estado neoliberal: a gestão social associada à prática bem-sucedida do empresariado, aplicável ao Estado na consecução das políticas sociais. Este argumento subsidiou parte elementar de um projeto ideológico com alcance na política, na economia, na sociedade e cultura: o projeto do neoliberalismo.

De acordo com Ademir Silva, no Brasil:

[...] a gestão social, envolta em semântica de apelo ao chamado *terceiro setor*, ao voluntariado, às organizações da sociedade civil e ao próprio mercado, ganha força no contexto da reforma neoliberal, em que se preconizava a redução do papel do Estado e o fomento ao mercado (SILVA, 2013, p. 214).

A respeito da representação ideológica do apelo ao terceiro setor, o autor Carlos Montaña postula o seguinte:

[...] o debate do “terceiro setor” desenvolve um papel ideológico claramente funcional aos interesses do capital no processo de reestruturação neoliberal, no caso, promovendo a reversão dos direitos de cidadania por serviços e políticas sociais, assistenciais universais, não contratualistas e de qualidade, desenvolvidas pelo Estado e financiadas num sistema de solidariedade universal compulsória. Portanto, a abordagem crítica do conceito ideológico de “terceiro setor”, e do fenômeno real que ele esconde, constitui uma ferramenta importante para o enfrentamento do processo neoliberal de alteração da modalidade de trato à “questão social”, assim como na mais clara identificação dos *lóci*, sujeitos e processos de lutas sociais (MONTAÑO, 2008, p. 19).

A intencionalidade do modelo neoliberal era ocultada pela convocação de setores da sociedade civil para formular novas formas de gestão de cunho *social*, supostamente democráticas, uma vez que eram viabilizadas às margens do controle estatal. Com isto, o âmbito estatal sofre forte desprestígio. Trata-se mesmo de uma crise de legitimidade, para atribuir ao campo heterogêneo do terceiro setor uma aura de transparência e compromisso com a cidadania.

O argumento falacioso usado defendia que as ações da sociedade civil eram mais permeáveis à fiscalização, ou ainda, mais viáveis para aplicação dos preceitos do gerencialismo, tais como: alcance de metas e resultados, rígido controle da produtividade dos sujeitos envolvidos, hierarquização de serviços e programas por desempenho.

Os desafios para a consecução de políticas sociais de caráter universalizantes eram crescentes face ao cenário de desresponsabilização do Estado propalada pelo neoliberalismo. O caráter público das ações estatais se encontrava frontalmente atacado perante a transferência de prerrogativas até então executadas pelo Estado.

Além das contradições inerentes da política social, enquanto instituto preponderante na luta de classes, as tensões que permeiam a natureza do Estado capitalista são agudizadas quando da adoção de modelos de gestão que descartam

o caráter redistributivo das políticas sociais. Nesse sentido, a autora Barata (2009) pontua:

Formular políticas sociais no capitalismo e, mais do que isso, no contexto do neoliberalismo, é enfrentar poderosas forças sociais sempre em luta para assegurar no Estado a consolidação de seus interesses e privilégios, os quais investem contra direitos sociais, especialmente contra aqueles que têm perspectiva redistributiva (TEIXERA, 2009, p. 8).

Diante do exposto, constata-se a convergência de dois aspectos cruciais na análise sobre gestão social no Brasil. De um lado, o aparelho político-administrativo do Estado brasileiro se modernizava, ganhava fôlego democrático e assentava-se em um arcabouço jurídico-legal progressista, tal como se vê na Constituição de 1988. Por outro lado, a matriz econômica e ideológica que conduziu esta reconfiguração do Estado brasileiro desvirtuou a possibilidade histórica de o Estado executar a *gestão social* – compreendida enquanto produto qualificado da gestão pública, quase como uma sofisticação desta.

A gestão social do ponto de vista metodológico refere-se ainda a um conceito em construção, algumas preocupações e princípios muito comuns na ação da maioria dos grupos, como a postura ética da conduta, a valorização da transparência na gestão dos recursos e a ênfase sobre a democratização das decisões e das relações na organização, sinalizam na direção de uma nova cultura política que se dissemina através dessas práticas e dessa noção. E isso representa uma mudança de peso significativa, pois o mundo das organizações que atuam no chamado campo social ainda permanece marcado, em larga medida, por práticas de poder despóticas frutos de uma cultura política clientelista e personalística. Este aspecto constitui mais um desafio expressivo que se coloca à gestão social (FRANÇA FILHO, 2007, pp. 5-6)

Por isso, a conceituação de gestão social se mantém em franca disputa acadêmica e política, visto que a noção predominante em setores e organizações sociais advoga a utilização do termo para enumerar práticas comprometidas com os valores de democracia, transparência pública, socialização da riqueza e da política.

Consideramos que a gestão social, como campo de conhecimento interdisciplinar, já acumula importantes produções que merecem ser aprofundadas pelo Serviço Social. Os assistentes sociais contam com aportes significativos para contribuir na ampliação desse debate, produções e práticas (MAIA, 2005, p. 16).

Se, por um lado, a gestão social transita entre a interdisciplinaridade com amplo repertório de práticas, implementadas em organizações privadas, públicas, e ainda estatais, sob diferentes vertentes teóricas. Por outro, se reconhece a

relevância do tema para o Serviço Social, visto que a área tem se dedicado fortemente na execução de políticas, programas e projetos orientados pela gestão social. É bem verdade, que as(os) assistentes sociais possuem mais acúmulo na experiência de execução, propriamente dita da gestão social, do que na formulação teórica e construção de concepções em torno do significado de gestão social para a profissão.

Isto é, outras áreas do saber – como Administração Pública, Economia e até as Ciências Sociais – têm disputado sentidos acerca da gestão social. No entanto, a larga experiência do Serviço Social no campo das políticas sociais, sobremaneira aquelas nas quais vicejam programas e projetos mais modernos, tem viabilizado o conhecimento sobre gestão social no quesito execução e formulação. Deste modo, a autora Marilene Maia advoga as potencialidades da profissão no que diz respeito à gestão social.

Compreendemos que o Serviço Social constitui-se em mediação importante para a afirmação da práxis da gestão social, especialmente pelo conjunto de compromissos e referenciais ético-políticos, teórico-metodológicos e técnico-operativos, que objetivam a afirmação dos valores da cidadania, democracia e justiça social, tanto quanto a gestão social. Além disso, os profissionais dessa área acumulam competências e habilidades importantes no sentido de desvelar no sentido de desvelar e atuar junto à realidade social e à população, que se constitui na centralidade do processo da gestão social (MAIA, 2005, p. 16).

Por conseguinte, assegurar o debate sobre a forma e conteúdo da gestão social sob a ótica do Serviço Social será uma tarefa realizada no tópico seguinte deste trabalho, cujo objetivo estabelecido dará conta do processo de legitimidade profissional para atuação no campo da gestão, reconhecendo a potência da intervenção de assistentes sociais a partir dos arquétipos preconizados pela gestão social defendida anteriormente neste trabalho.

## **2.2 O Serviço Social na trilha da gestão como espaço sócio-ocupacional**

Neste tópico será abordado o processo de consolidação da área da gestão como espaço sócio-ocupacional legítimo do Serviço Social, tendo como fio condutor a própria trajetória da profissão no Brasil, bem como os fatores conjunturais que subsidiam a reflexão sobre a condição de gestor(a) de assistentes sociais.

Ao analisar o processo de legitimação de assistentes sociais na área de gestão, segundo o movimento da profissão, atenta-se também para o cenário político-institucional brasileiro, destacando-se alguns aspectos importantes, a saber: a maioria intelectual da produção acadêmica de assistentes sociais, mediante a consolidação do Serviço Social como área de conhecimento devidamente inscrita nos órgãos de fomento à pesquisa no País. Some-se a isso a destacada atuação política da categoria no que tange à formulação da agenda política do País, sobretudo no período de Redemocratização e mais adiante com as movimentações em torno das regulamentações constitucionais<sup>3</sup>.

A esfera da gestão social, seja ela pública ou privada, se coloca como espaço sócio-ocupacional controverso por exigir competências de decisão e atenção por parte do(a) gestor(a) aos interesses das instituições (entraves políticos, demandas sociais, limites de recursos, etc.) e às demandas postas pela realidade, muitas vezes expressas pela população usuária do serviço/programa/política, ou ainda pelos profissionais/técnicos que atuam na execução propriamente dita. Essas tensões são ainda mais aguçadas quando se trata do desempenho da gestão por profissional com direcionamento ético-político, forjado no âmbito da profissão de Serviço Social, recomendando-se ações interventivas mediadas para a superação do *status quo*.

A construção de caminhos que conduzam a outra sociabilidade passa necessariamente pela garantia de direitos sociais, mediada por políticas sociais universalizantes e processos de trabalho democráticos.

Com efeito, o desafio lançado ao(à) gestor(a) de equipes de Serviço Social que possuem em seu horizonte político as premissas do projeto profissional se refere ao desempenho de uma atuação que dê conta de relações de trabalho saudáveis e respeitadas - a despeito da precarização e competitividade do atual mundo do trabalho -, bem como o atendimento às demandas sociais trazidas à equipe com o objetivo de resolutividade e prospecção na finalidade ética da profissão, citada anteriormente.

---

<sup>3</sup> Os movimentos pró-assistência social passam a ser articulados com a presença de órgãos da categoria dos assistentes sociais que, através do então CNAS e CFAS – hoje CRESS e CFESS – vão se movimentar com a ANASSELBA (Associação Nacional dos Empregadores da LBA), Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes, pesquisadores de várias universidades pleiteando a regulamentação da assistência social (SPOSATI, p. 46, 2005).

Para efeito deste trabalho, será utilizada a definição sumária de projeto ético-político do Serviço Social apresentada por Matos (2010), que sintetiza:

Este projeto se caracteriza por uma perspectiva de ruptura com o Serviço Social tradicional, com busca a novos valores, vinculados a um projeto de sociedade comprometido com a democracia, a liberdade e a justiça social. Para tanto, apanha novos aportes teóricos e metodológicos que culminam com uma visão da profissão em vários aspectos, como sua relação com a realidade, sua trajetória histórica e sua relação com os empregadores e usuários. Seu marco paradigmático foi o “congresso da virada” de 1979 e este projeto profissional possui expressões concretas, como o atual código de ética, as diretrizes curriculares para o curso de Serviço Social, a lei de regulamentação da profissão, as produções acadêmicas elaboradas por profissionais que se identificam com este projeto e iniciativas em andamento em alguns locais de trabalho (MATOS, 2010, p. 30).

Desta forma, trata-se de investigar os limites e potencialidades do exercício profissional de assistentes sociais em cargos de gestão. Neste processo também se revela o reconhecimento da sociedade para com a categoria de assistentes sociais, como aquela apta a desenvolver intervenções habilitadas tecnicamente para gestão de serviços, programas e políticas.

Portanto, ocupar estas esferas exige estudo aprofundado sobre as dimensões do exercício profissional, bem como das intervenções propostas por assistentes sociais gestores(as), considerando a tomada de decisão como inerente ao cargo de gestão e os condicionantes circunscritos pela relativa autonomia profissional. Contudo, sem se afastar da referência dos objetivos da profissão.

A análise acerca das intervenções mais imediatas - mas de modo algum imediatista - possibilita a identificação das estratégias garantidoras dos direitos sociais, além de respostas políticas que incidem na correlação de forças da luta de classe, no horizonte do fortalecimento do projeto ético-político do Serviço Social.

Nos termos sugeridos pela autora Ana Maria Vasconcelos, o perfil profissional consoante aos pressupostos do projeto ético-político:

[...] *pode* assegurar aos assistentes sociais a possibilidade de planejar, analisar e avaliar sua prática rompendo com uma inserção passiva nos espaços profissionais onde, frequentemente, o profissional toma como objeto de atenção mais as demandas da instituição e de outros profissionais do que as demandas dos trabalhadores (VASCONCELOS, 2006, p. 11).

O alcance da legitimidade profissional de assistentes sociais para atuar na gestão de equipes, órgãos e instituições responsáveis pelas políticas sociais é

justificado em grande medida pela maioria intelectual adquirida pelo Serviço Social no campo acadêmico, reverberando no mercado de trabalho para esses profissionais. De acordo Matos (2006):

O *primeiro* se dá pelo caráter relativamente recente da maioria intelectual da profissão, que data dos anos 1980 (Netto, 1996a), pois é somente no bojo do processo de renovação do Serviço Social brasileiro – por meio da tendência de ruptura – é que a profissão identifica a sua função social na divisão social e técnica do trabalho e também transita de um papel de executor terminal das políticas sociais (Netto, 1992) para uma posição de análise e intervenção no processo de totalidade da formulação das políticas sociais (MATOS, 2006, p. 35).

Além do aspecto atinente ao movimento endógeno da profissão, outros fatores concorreram para a legitimidade do Serviço Social no âmbito da gestão, a saber: a conjuntura política que resultou na positivação do clamor popular em torno da participação cidadã, descentralização e transparência, expressas na Constituição de 1988. Os princípios da nova Carta Magna tornavam a administração pública mais palpável para a população, uma vez que obrigou o Estado a ofertar, por meio de políticas públicas, uma série de serviços sociais. Esse redesenho na configuração das políticas públicas aumentou progressivamente a inserção de assistentes sociais no aparelho do Estado. Sobre este processo, Abrucio (2007) pontua:

A descentralização foi outra demanda construída nos anos de luta contra o autoritarismo e que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988. Após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais. Impulsionadas por esta mudança, várias políticas públicas foram reinventadas e disseminadas pelo país (ABRUCIO, p. 69, 2007).

Data desse período de Redemocratização o fortalecimento dos movimentos de luta pelos bairros, pelas vilas e favelas na reivindicação por melhores condições de vida e participação política. Nesse sentido, assegurar a independência administrativa do município era uma medida fundamental de efetivação da descentralização do Estado brasileiro, que tinha na União o poder central, de onde emanavam ordens e recursos para o diverso e plural território nacional.

A tendência para os municípios brasileiros foi a da autonomia político-administrativa, porém com atribuições e limites previstos em lei e fiscalização atuante.

Embora tenha apresentado ao arcabouço jurídico-legal progressista, inaugurando instrumentos de participação política interessantíssimos, a Constituição Federal de 1988 seria efetivada no terreno de uma cultura política eivada por práticas atrasadas e que exigiam dos municípios muito mais do que podiam ofertar em termos de gestão municipal.

A municipalização se deu em meio a um processo controverso, cujas atribuições conferidas aos municípios exorbitavam a sua capacidade em face da precariedade material e política dos municípios brasileiros.

Dentre os avanços expressos na CF 1988, cabe destacar alguns que são fundamentais para a nova configuração municipal. São eles: sistema tributário compartilhado entre os entes federados; direito à submissão de projetos de lei de iniciativa popular, de interesse específico do município; instituição de conselhos de direitos para as políticas públicas, viabilizando o controle social; prestação de contas aos órgãos de controle; provimento de serviços sociais básicos regulamentados em lei orgânicas, para citar algumas modificações significativas.

Portanto, trata-se de uma verdadeira reforma na Administração Pública congruente aos anseios de proximidade entre o Estado, em sua faceta mais local, com as necessidades da população. Todavia, a execução dos preceitos constitucionais encontrou limites históricos para sua concretização, como assinala o autor Fernando Abrucio:

A reforma da gestão pública, ademais, enfrentou um problema estrutural: boa parte do sistema político tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Esta situação só pode ser mudada com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso “patrimonialismo profundo” (ABRUCIO, 2007, p. 75).

A dificuldade em implementar satisfatoriamente desafios tão ousados lançados na CF 1988 é reconhecida, dada a dimensão do País e a diversidade de municípios que o compõem. Por isso, a configuração dos municípios foi sendo edificada a partir da capacidade de superar os traços do atraso e inaugurar ferramentas de gestão orientadas pela participação popular, a transparência pública e garantia de direitos no território onde se vive e se forja a cidadania.

Porém, é importante não perceber a municipalização no Brasil como um avanço já consolidado. A heterogeneidade de municípios num

país de tamanho continental, as desigualdades regionais, a ausência de competências locais, a presença ainda enraizada de oligarquias e nepotismos são alguns dos tantos desafios e constrangimentos para uma municipalização assertiva (BRANT, 1999, p. 51).

A complexificação das prerrogativas municipais é reflexo da dinâmica societária das próprias cidades. Tal fato exigiu novas iniciativas das gestões municipais que fomentassem maior densidade política e alta capacidade orçamentária assegurando uma administração municipal moderna e democrática. As forças sociais presentes naquela conjuntura pós-regime autoritário fez emergir propostas condizentes com os anseios dos novos sujeitos coletivos (partidos de esquerda, sindicatos, pastorais sociais, movimentos sociais). A respeito do impacto dessas formulações na esfera da Administração Pública, a autora Ana Paula Paes de Paula comenta:

Uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito desse campo, a saber: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas (PAULA, 2005, p. 39).

Essa etapa da história recente brasileira foi fortemente acompanhada pela categoria de assistentes sociais, ora na condição de militante por políticas sociais públicas, universais e distributivas, ora na condição de gestor(a) atuante naquela nova conformação dos planos, programa e projetos desencadeados. A habilitação técnica para tal é resultado do conhecimento crítico sobre a realidade brasileira. Matos sintetiza:

Esta realidade abriu um campo de trabalho para diferentes profissionais e, em especial, para os assistentes sociais tanto para atuarem nas ações que tradicionalmente exercem na divisão social e técnica do trabalho, como também por meio da gestão das políticas sociais. Nos processos de gestão, os poderes executivos e organizações<sup>4</sup> têm solicitado progressivamente assessorias, campo este onde os assistentes sociais – vinculados às universidades ou não – têm sido convocados a contribuir por meio de seus conhecimentos e pelas suas habilidades em apresentarem proposições para o encaminhamento das questões identificadas no processo de implantação das políticas sociais (MATOS, 2006, p. 51).

A categoria de assistentes sociais é desafiada a atuar nesse Estado, explicitado acima, com novos arranjos institucionais, contudo, eivado de práticas

---

<sup>4</sup> “Pensem aqui também na necessidade das instituições filantrópicas em se adequarem a nova configuração das políticas sociais pós-Constituição Federal de 1988, o que tem demandado a contratação de assessores com conhecimento nesta área” (MATOS, 2006, p. 51).

retrógradas confrontadoras dos princípios éticos da profissão, expressos no então Código de Ética de 1986, cuja redação denota claramente uma tomada de posição frente à correlação de forças postas no Brasil que se transformava.

Ademais, o mercado de trabalho que demandava o Serviço Social e suas intervenções se expandiu para além da terminalidade das políticas sociais. A atuação profissional no âmbito da formulação, monitoramento e avaliação das políticas sociais desafiou o trabalho de assistentes sociais na medida em que novas ferramentas eram esperadas na gestão das políticas sociais inauguradas pelo arcabouço-jurídico da Constituição Cidadã.

Sobre as potencialidades do fazer profissional naquela conjuntura, a autora Raichelis problematiza:

Impulsionar e ampliar o movimento que se organiza em torno da defesa de direitos e das políticas sociais, propondo novas estratégias para o enfrentamento das demandas sociais, no interior do aparato institucional aonde os assistentes sociais são cada vez mais requisitados a transcender funções executivas para desempenhar papéis de formulação e gestão de políticas e programas sociais (RAICHELIS, 2006, pp. 14-15).

Tratava-se, pois, de lançar mãos de novos recursos metodológicos e práticas de gestão divergentes daquelas usualmente acionadas para reforçar a perspectiva controlista, traço marcante das políticas sociais do período autoritário. Portanto, tratava-se de romper com o forte cariz tecnocrático e o completo distanciamento dos sujeitos envolvidos – profissionais/técnicos atuantes na execução e população usuária alvo das referidas políticas, programas e projetos:

Esperam-se da gestão controles menos burocráticos e mais voltados a tornar público e promover o debate sobre a relevância das políticas, bem como a eficácia e a efetividade dos resultados. Os cidadãos e particularmente os usuários de dado serviço ou programa precisam conhecer sua dinâmica, desempenho e resultados. Precisam ter chance efetiva de participar de decisões do programa e serem agentes de monitoramento e avaliação (CARVALHO, 2014, p. 53).

A despeito do largo histórico autoritário do Estado brasileiro, as políticas sociais passam a ganhar novos contornos convergentes com a atuação profissional desenvolvida por assistentes sociais na execução destas políticas. O notório saber do Serviço Social nesta seara alça a categoria profissional para o patamar de gestão dessas políticas orientadas por premissas mais democráticas e participativas.

No entanto, como foi citado anteriormente, a agenda democratizante para as políticas sociais encontrou impasses sérios, nomeadamente por meio das medidas neoliberais inspiradas no gerencialismo, como mote para a Administração Pública.

A tendência verificada no modelo gerencialista enfatiza o viés técnico nos processos de gestão, distanciando-se da política para a tomada de decisão na Administração Pública. As medidas de cortes e focalização das políticas contrariavam os objetivos da profissão de Serviço Social. A categoria problematizou as recomendações gerenciais, uma vez que na prática não se tratava de uma administração racional das ações do Estado. Pelo contrário, apregoava-se a retirada de cena do Estado enquanto regulador e provedor do bem-estar coletivo.

Decorre desse processo histórico a captura da pauta de democratização do Estado, empunhada pelos setores progressistas da sociedade brasileira da década de 1980, a luta pela descentralização política, visando à aproximação da sociedade civil nas entranhas do Estado e sua administração, por meio da transparência e controle social.

Em vez dessa garantia, a descentralização foi conduzida pela tônica do gerencialismo que se consolidou ao longo dos anos 1990. As reflexões citadas por Abrucio (1998) e Paula (2005) apud Souza Filho e Gurgel (2016) dão conta de como foi a condução da bandeira da descentralização.

*A descentralização, tanto no que se refere à relação do Estado com organizações da sociedade civil, quanto em relação aos entes da própria esfera estatal (município, estado e união) é uma dessas tecnologias. O discurso gerencialista prega a descentralização em nome de maior eficiência dos gastos públicos. No entanto, o parâmetro da eficiência gerencialista fica ocultado. Na verdade, o objetivo da descentralização propalada pelo gerencialismo é propiciar a redução dos custos das ações sociais, via “parcerias” com as organizações da sociedade civil e a desresponsabilização da esfera central com gastos sociais realizados nas esferas estaduais e municipais. A partir desses parâmetros é que se verifica a eficiência gerencialista (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 143).*

Gerir implica necessariamente em eleger prioridades em meio às determinações do Estado e das políticas sociais. No entanto, não se discutia as margens de negociação do(a) gestor, ou ainda o espectro de tomada de decisão. A questão central era a ideologia gerencialista como modelo a ser implantado nas políticas sociais, como viés refilantropizador e marcadamente delegado à sociedade civil e ao mercado. Tais orientações colidiam frontalmente com os valores

profissionais dos(as) assistentes sociais norteados pelo projeto político do Serviço Social.

Partindo desta premissa, a capacidade técnica de um(a) gestor(a) considera, sobretudo, o manejo político no desempenho de suas funções, bem como a qualidade na operacionalização de intervenções às demandas profissionais. De par com o papel de gestor(a) apresentado neste trabalho, se corrobora com Souza Filho e Gurgel (2016) quando os mesmos pontuam:

Essa concepção busca, pois, articular a dimensão ético-política (finalidade) com a dimensão técnica (utilização racional dos recursos) da administração, evitando a cisão entre o político e o técnico. Dessa maneira, rejeita-se a forma tradicional de conceber a administração apenas pelo foco da utilização dos recursos, pois administrar é agir racionalmente para definir fins e utilizar recursos (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 34).

Nesse sentido, a interface com outras áreas do conhecimento se apresenta como forte influência para o alcance da legitimidade profissional do Serviço Social adentrar no campo da gestão, sobretudo no diálogo com a Administração Pública, com a Economia, Política e Ciências Sociais. Assegurou-se, portanto, um perfil generalista do profissional forjado por meio da formação acadêmica abrangente responsável por ampliar o leque de análise e formulação de intervenções efetivas.

A produção acadêmica do Serviço Social resultou no ingresso da disciplina enquanto área de conhecimento em órgãos de fomento à pesquisa no Brasil, conferindo a legitimidade acadêmica da profissão. Conseqüentemente, ganhou-se a legitimidade no âmbito da sociedade, mediante a reconhecida capacidade técnica, e a partir, então, da maioria intelectual da profissão de Serviço Social.

Acerca deste importante momento profissional e de suas repercussões nos espaços sócio-ocupacionais de assistentes sociais no Brasil, a autora Yolanda Guerra assevera:

A pesquisa garante o *estatuto de maioria intelectual* para a profissão: além de possibilitar aos seus protagonistas uma contribuição efetiva às diversas áreas de conhecimento, nos permite conectarmos (através de múltiplas mediações) às demandas da classe trabalhadora – pré-condição para a construção de novas legitimidades profissionais (GUERRA, 2009, p. 2).

Diante do exposto, se debateram os dois principais fatores concorrentes para conferir ao profissional de Serviço Social a condição de gestor(a), tanto no plano endógeno da profissão, quanto nos elementos da conjuntura capazes de delinear a trajetória da profissão para o espaço sócio-ocupacional de tomada de

decisão, de elaboração teórico-metodológica e formulações políticas sobre os descaminhos das políticas sociais.

Faz-se necessário não apenas coordenar e executar políticas sociais, projetos e programas, mas também avaliá-lo, coordenar pesquisas, realizar vistorias, perícias e laudos, emitir parecer técnico, formar assistentes sociais. Aqui se reconhece e se enfatiza a *natureza investigativa das condições profissionais*. Mais do que uma postura, o *caráter investigativo* é constitutivo de grande parte das competências/atribuições profissionais (GUERRA, 2009, p. 3).

As autoras Mabel Torres e Liria Lanza (2013) analisaram em artigo sobre o exercício profissional de assistentes sociais em cargos de gestão o caminho trilhado pela profissão para legitimar-se nesse espaço socio-ocupacional pontuando os desafios, as contribuições e a marca impressa pelo Serviço Social na gestão das políticas sociais. Postulam que:

Finalizando, o conhecimento sobre gestão social requer do assistente social abertura para busca de outros conhecimentos que fortaleçam sua capacidade analítica, produção de conhecimento e alternativas de intervenção. Paralelamente, cabe ao profissional – até por sua formação acadêmica – aproximar-se do conjunto organizado da sociedade civil, incluindo aí os movimentos sociais, com o objetivo de dar visibilidade e fortalecer seu papel no poder local. Desse modo, o assistente social é um agente no processo e na construção dessa correlação de forças, de modo a não favorecer apenas o papel do Estado, mas também dar visibilidade aos sujeitos que integram o poder local. Outra característica da gestão atual é a capacidade de estabelecer diálogos interdisciplinares que se traduzem em mecanismos de gestão mais completos e qualificados, na medida em que são possuidores da diversidade de contribuições e olhares sobre a realidade social (TORRES; LANZA, 2013, p. 212).

Para tanto, faz-se necessário situar o debate da gestão social em termos teóricos, identificando as disputas de sentidos e compreensões em torno deste conceito tão permeado pelos modismos acadêmicos e imprecisão teórica.

Sendo assim, localizar o Serviço Social na seara da gestão de políticas sociais, debatendo o contexto histórico em que se deu a passagem para uma profissão inserida na divisão sociotécnica do trabalho, com viés eminentemente interventivo, alçando a condição de gestão e formulação das políticas sociais.

No capítulo seguinte serão discutidas as dimensões do exercício profissional, visando à identificação dos fundamentos e contribuições do Serviço Social na forma de gerir as políticas sociais e todas as determinações que incidem neste processo.

### **3 AS CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO SOCIAL PARA O CAMPO DA GESTÃO SOCIAL**

A complexificação da gestão enquanto área do saber abriu o campo para as diversas disputas de sentido em torno do significado de gestão. No capítulo anterior, apresentaram-se as vertentes teóricas que construíram o conceito de gestão para diferentes rumos, desde o sentido mais estrito da Administração Pública até ao modelo gerencialista que preconiza a aplicação do modelo de gestão empresarial para o âmbito da gestão pública.

Neste capítulo, será caracterizado o fazer profissional de assistentes sociais em cargos de gestão numa estrutura capitalista, pautado pela “centralização burocrática, via núcleos estratégicos de governo, combinada com a descentralização e flexibilização burocrática, via agências executivas/reguladoras, organizações sociais e o processo de terceirização de serviços e parcerias” (SOUZA FILHO, 2006 p. 360).

Para tanto, a abordagem em torno da definição de gestão democrática e os pressupostos subjacentes nesta forma de gerir serão esmiuçados na análise, tendo em vista a convergência do paradigma de gestão democrática com os princípios éticos profissionais do Serviço Social. Nesse sentido, busca-se compreender a relação entre a gestão por assistentes sociais e o compromisso com a universalização e aprofundamento de direitos por meio da gestão democrática.

Diante deste propósito, faz-se necessário definir inicialmente o que é a gestão democrática. Como ponto de partida, é importante ter clareza que a administração pública, numa perspectiva democrática, não pode se confundir com o “tecnicismo” nem com o chamado “gerencialismo” (SOUZA FILHO, 2006, p. 365), conforme advertência do autor. Outro ponto a ser destacado se refere à direção atribuída para gestão, bem como a finalidade dos objetivos alcançados com a gestão democrática. Portanto, se as práticas e os valores de gestão estão orientados para universalização e aprofundamento dos direitos, se constituem uma gestão democrática. Entretanto, esta aplicação não se apresenta de modo estanque, uma vez que, em se tratando de uma instituição da complexidade do Estado, se reconhecem os diversos componentes da estrutura institucional e política desta entidade e o difícil tratamento de conciliação desses elementos. Sobre o

reconhecimento dos limites para a efetivação da gestão democrática, o autor Marco Aurélio Nogueira (1998 apud SOUZA FILHO, 2006, p. 367) assevera:

As condições de avanço e êxito dependem, como nunca, de um grande esforço para articular as várias dimensões da questão do Estado, que é, como se sabe, uma questão intrinsecamente política, pertinente, antes de mais nada, ao campo do relacionamento entre o Estado e a sociedade. Que depende por isso mesmo, da construção de consensos, pactos políticos e projetos e requer o alcance de um equilíbrio dinâmico entre vontade política e razão crítica (NOGUEIRA, 1998 apud SOUZA FILHO, 2006, p. 367).

Reconhecidos os entraves para concretização de uma gestão democrática, torna-se ainda mais importante a clareza das estratégias das quais se lançará mão para superar a forte tendência à centralização e a natureza de classe do Estado. A tarefa de gerir ações para a condução do Estado suscita questões caras ao setor democrático da sociedade, visto que as ferramentas de gestão alinhadas às premissas da democracia, da transparência e valorização da esfera do social se contrapõem com a lógica administrativa do Estado capitalista, centralizador e com forte marcadores de classe, conforme discussão exposta no primeiro capítulo.

Sendo assim, serão abordados dois tópicos nesta etapa do trabalho, quais sejam: a caracterização da Gestão Democrática, bem como a trajetória construída pelo Serviço Social, tanto do ponto de vista teórico quanto técnico-operativo para efetivação deste modelo de gestão alinhado ao projeto ético-político da profissão. Para tanto, será apresentado um rol de intervenções que se denotam a gestão democrática no âmbito da prática da gestão pelo Serviço Social.

### **3.1 Caracterizando a gestão democrática**

Na visão de gestão democrática reivindicada neste trabalho, a política apresenta-se como condição imprescindível para aplicação das técnicas de gestão capazes de democratizar o acesso aos serviços assegurados pelo Estado. Não existe assimilação das tecnologias gerenciais desvinculadas do arcabouço ideológico subsidiário das ações desempenhadas pelo Estado. Igualmente os(as) gestores devem apresentar as seguintes habilidades, nos termos propostos por Souza Filho:

[...] competência teórico-metodológica, ético-política e técnico-operacional para analisar os movimentos da economia, da política, da sociedade e de seus grupos e indivíduos, quanto para “pesquisar,

negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar” (SOUZA FILHO, 2006, p. 372).

Neste aspecto, a provocação central deste trabalho reside no fato de o(a) assistente social se apresentar enquanto profissional com os requisitos construídos a partir de uma formação generalista, com perfil crítico e atuante nas políticas sociais seja no campo da execução ou ainda no planejamento e gestão das mesmas. A profissão de Serviço Social galgou este patamar sócio-ocupacional em função das contribuições teóricas e políticas em torno do modo de fazer e gerir política social no Brasil. Sendo uma profissão largamente contributiva das experiências de gestão democrática desde a luta pela democratização do Estado brasileiro, no período histórico analisado no capítulo anterior, referenciado na promulgação da Constituição de 1988 e as inovações apresentadas ao campo da gestão pública de modo ampliado.

Interessa saber, necessariamente, quais os componentes para uma gestão receber o atributo de democrática em meio a um Estado demarcado pelos interesses de classe e, sobretudo, na particularidade histórica do Brasil, cujo processo de racionalização do aparelho burocrático encontrou limites diante da cultura patrimonialista própria do Estado brasileiro.

Todavia, as transformações no âmbito da Administração Pública ocorreram e a gestão democrática se tornou um ideal cada vez mais perseguido pelos setores progressistas que reconheceram a importância de disputar os modelos de gestão levados a cabo pelo Estado. Dentre os diversos desafios encontrados neste processo, a citação de Nogueira (1998 apud SOUZA FILHO, 2006, p. 372) denota o quanto esta tarefa é complexa.

O maior desafio dos dirigentes democráticos e dos recursos humanos “inteligentes”, dentro e fora das organizações – ou seja, também no Estado e na sociedade -, é dar curso a uma dinâmica de reforma intelectual e moral que tenha potência para criar novas hegemonias. A força, as razões administrativas e a exigência de produtividade não são, de modo algum, o melhor caminho para se chegar a formas solidárias e democráticas de sociabilidade ou a novos pactos de convivência. *Dirigir* ficou muito mais importante que *dominar* (NOGUEIRA, 1998 apud SOUZA FILHO, 2006, p. 372).

Portanto, não há que se falar em democratização se não existe uma conformação racional-legal da estrutura do Estado para inaugurar formas contra-hegemônicas de gerir a máquina estatal, com maior permeabilidade das demandas da população e conseqüente transparência às ações do Estado. Um novo padrão de

gestão, aqui denominado de democrática, consiste basicamente em se contrapor às práticas reiterativas de insulamento burocrático, no qual a população não incide em nenhuma etapa de construção e execução das políticas sociais, nem tão pouco se ofertam mecanismos de transparência para o devido controle social das mesmas.

Avançar nesta direção só é possível quando se conta com alto índice de institucionalidade, no qual as formas arcaicas de conceber a Administração Pública – anteriormente pautada pelo amadorismo, patrimonialismo ou com franco desmonte dos recursos e estruturas do Estado – sejam superadas, dando espaço para um Estado com robustez administrativa e recursos econômicos e humanos, voltadas para a meta maior de ampliar direitos e aprofundar a democracia.

Contudo, a gestão democrática na experiência brasileira ocorrerá quase como práticas difusas resultantes de forte pressão popular em torno da abertura dos canais de participação popular, após longo período de centralização e autoritarismo, situando-se em experiências municipais com gestões progressistas e somente após a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um modelo mais próximo à gestão democrática ascenderá ao governo federal.

O processo de descentralização das políticas sociais públicas- com ênfase na sua municipalização – requer dos assistentes sociais – como de outros profissionais – novas funções e competências. Estão sendo chamados a atuar na esfera da formulação e avaliação de políticas e do planejamento e gestão, inscritos em equipes multiprofissionais. Os assistentes sociais ampliam seu espaço ocupacional para atividades relacionadas à implantação e orientação de conselhos de políticas públicas, à capacitação de conselheiros, à elaboração de planos de assistência social, acompanhamento e avaliação de programas e projetos. Tais inserções são acompanhadas de novas exigências de qualificação, tais como o domínio de conhecimentos para realizar diagnósticos socioeconômicos de municípios, para a leitura e análise dos orçamentos públicos identificando recursos disponíveis para projetar ações; o domínio do processo de planejamento; a competência no gerenciamento e avaliação de programas e projetos sociais; a capacidade de negociação, o conhecimento e o know-how na área de recursos humanos e relações no trabalho, entre outros. Somam-se possibilidades de trabalho nos níveis de assessoria e consultoria para profissionais mais experientes e altamente qualificados em determinadas áreas de especialização. Registram-se ainda requisições no campo da pesquisa, de estudos e planejamento, dentre inúmeras outras funções (IAMAMOTO, 2009, p. 32-33).

Neste sentido, o Serviço Social se apresenta como ator político salutar, responsável por redesenhar a conformação das políticas sociais, embalado por valores democráticos e um legado - à época incipiente – de um repertório de gestão

participativa, transparente e questionadora face aos modelos postos do *como* fazer política pública.

Sendo, pois, o Serviço Social uma profissão inscrita na divisão sociotécnica do trabalho, dotada de uma direção social e estratégica, coaduna-se com as afirmações da autora Fátima Grave, quando pontua acerca do papel fundamental do projeto ético-político na condução da intervenção profissional de assistentes sociais:

[...] o projeto profissional em vigor é materializado a partir da conjugação de diversas dimensões, as quais envolvem desde o efetivo reconhecimento da teoria social crítica, como substrato teórico e político-cultural capaz de sustentá-lo, até a organização política da categoria e o conjunto de documentos que norteiam política e juridicamente a profissão no Brasil (ORTIZ, 2010, p. 197).

Para tanto, a formação generalista propulsora de criticidade e de instrumentalidade dotada de sentido político, se somou à forte tradição organizativa da categoria profissional de assistentes sociais, culminando em construção de um repertório de gestão democrática.

É sabido que o profissional de Serviço Social pode atuar em diferentes políticas sociais. Devido a este largo e diverso campo de atuação, a categoria de assistentes sociais forjou intervenções calcadas nas premissas da gestão democrática.

A título de ilustração deste legado democrático do Serviço Social, faz-se notar o artigo de Ana Maria Vasconcelos, intitulado “Serviço Social e Práticas Democráticas”, publicado no livro *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*, cujo conteúdo sistematiza uma série de intervenções que devem ser desempenhadas por assistentes sociais, no âmbito da política de saúde, refletivas das premissas de participação e com cariz gestor democrático. Listam-se a seguir alguns exemplos apresentado no referido artigo: ocupação dos espaços dos Conselhos, pelos usuários, pelos profissionais de saúde; a utilização do planejamento como “recurso vivo” para captar o movimento da realidade e projetar as ações na busca por transformações das condições de vida e de trabalho; viabilização do trabalho em equipe, a partir de um projeto de intervenção do Serviço Social para espaço sócio-ocupacional, partindo da articulação entre os profissionais; valorização do trabalho socioeducativo como instrumento de intervenção política e profissional junto à população usuária do serviço.

A gestão democrática condensa um leque ampliado de premissas interventivas e ideológicas que são inovadoras – ou ainda que tenham sido importadas de outros modelos de gestão, porém realinhadas aos pressupostos de uma gestão democrática. Para elucidar tal assertiva, menciona-se o instrumento do planejamento enquanto ferramenta de gestão requisitada em diversas frentes, desde o modelo burocrático até o gerencialista. Todavia, no repertório interventivo da gestão democrática, o planejamento assume com primazia o elemento da participação da maior diversidade possível de sujeitos implicados no processo.

Outro exemplo em que se nota a utilização de recursos próprios dos modelos de gestão distintos se verifica na avaliação das políticas e programas, cuja aferição no campo da gestão gerencialista se restringe ao estrito cumprimento de metas e produtividade, desconsiderando o processo de alcance de um resultado final, expressando em diferentes níveis o alcance satisfatório ou parcial dos objetivos propostos na etapa de planejamento. Valoriza-se, portanto, na gestão democrática o percurso trilhado e a totalidade do processo mediado por contingências que reiteram o compromisso com a transparência e participação também nos instrumentos avaliativos.

Por isso, o fato de a gestão democrática se valer de instrumentos e ferramentas acionadas por outros modelos de gestão - por vezes antagônicos - não significa afirmar a utilização destes (planejamento, monitoramento, avaliação) com a mesma finalidade, uma vez que se sobressaem os valores norteadores e a aplicabilidade em outra perspectiva. Ou seja, ainda que com mesmos instrumentos, a gestão democrática imprime outra lógica de condução dos mesmos, visando o alcance de objetivos de universalização e garantia de direitos.

### **3.2 A instrumentalidade do Serviço Social na gestão**

As competências requeridas às gestoras assistentes sociais dizem respeito à capacidade de atender aos objetivos institucionais, por meio daquelas exigências inerentes à gestão. Contudo, o aspecto particular da gestão por assistentes sociais se centra na compreensão de que os objetivos profissionais – preconizados no Código de Ética do Serviço Social – são as balizas para a gestão, seja de equipes, serviços, programas ou políticas.

Para exercer as prerrogativas da gestão por assistentes sociais se deve atentar para a dimensão ético-política, haja vista a necessidade constante de avaliar a correlação de forças institucionais. Deve-se, portanto, garantir a observância dos princípios éticos da profissão na condução de interesses conflitantes da gestão de pessoas e do processo de tomada de decisão.

No que se refere à dimensão teórico-metodológica é mister que a gestão por assistentes sociais se dê por meio de sólido embasamento teórico, tendo em vista se tratar de uma das atribuições da gestão a fundamentação de ações e decisões referentes ao espaço sócio-ocupacional, onde se realiza o exercício profissional.

Quanto aos recursos técnico-operativos, a gestão em serviço social necessita demonstrar manejo na construção de instrumentais e indicadores capazes de avaliar a qualidade das respostas profissionais para as demandas apresentadas no exercício profissional. Isto é, a construção de encaminhamentos e decisões alinhadas com os objetivos profissionais de alargamento dos direitos e consolidação da cidadania.

Para tanto, no capítulo seguinte serão examinados os dados extraídos do campo de pesquisa que evidenciam as estratégias formuladas pelas profissionais gestoras para assegurar a finalidade ético-política da intervenção do Serviço Social.

Sobre este processo de ponderação e escolha profissional das análises e instrumentos norteadores do exercício profissional das assistentes sociais gestoras, a autora Yolanda Guerra sintetiza bem os aspectos subjacentes a todo espaço sócio-ocupacional. Entretanto, é no âmbito da gestão que a finalidade ética da profissão é desafiada no limite dos entraves reconhecidos e conflitos adstritos à gestão de equipes, unidades e serviços e instituições permeadas de interesses e poderes.

Com efeito, pontua Guerra (2012):

Toda intervenção encontra-se imbuída de um conjunto de valores e princípios que permitem ao assistente social escolher. É no cotidiano profissional, tenha consciência ou não, que o assistente social se depara com demandas e interesses contraditórios e com um leque de possibilidades, o que lhe permite exercitar a sua autonomia, que sempre será relativa. Ao fazer suas escolhas, no que se refere às finalidades estabelecidas e aos meios (condições, instrumentos e técnicas) para alcançá-las, que resposta dar e em que direção, o assistente social exerce sua dimensão ético-política, a qual preocupa-se com os valores (de que valem as respostas dadas) e com a direção social das mesmas (que conjunto de forças está sendo contemplado nas respostas). Mas não o faz sem conflitos

éticos que são próprios dos homens e mulheres que partilham desta experiência contraditória de viver no mundo burguês (GUERRA, 2012, p. 14).

Portanto, a primazia do respeito aos direitos, à defesa da democracia vinculada à recusa do autoritarismo no trato com a equipe são alguns dos princípios fundamentais do Código de Ética profissional que se estendem para além da relação usuário/assistente social e devem, efetivamente, também compor o repertório profissional dos/as assistentes sociais em cargos de gestão.

O espaço da gestão enquanto lócus estratégico de atuação do(a) assistente social impulsionou o alargamento dos horizontes da atuação profissional. Tal fato exigiu a habilitação de competências teórico-metodológicas que se expressem em intervenções técnico-operativas, capazes de imprimir à gestão os valores éticos e práticas democratizantes, considerados contributos do Serviço Social.

A relação entre a teoria norteadora da atuação do(a) gestor(a) e os instrumentos utilizados precisam estar revestidos de coerência para consecução da instrumentalidade do Serviço Social. Nesse sentido, a autora Guerra adverte:

Se muitas das requisições da profissão são de ordem instrumental (em nível de responder às demandas — contraditórias — do capital e do trabalho e em nível de operar modificações imediatas no contexto empírico), exigindo respostas instrumentais, o exercício profissional não se restringe à elas. Com isso queremos afirmar que reconhecer e atender às requisições técnico-instrumentais da profissão não significa ser funcional à manutenção da ordem ou ao projeto burguês. Isto pode vir a ocorrer quando se reduz a intervenção profissional à sua dimensão instrumental. Esta é necessária para garantir a eficácia e eficiência operatória da profissão. Porém, reduzir o fazer profissional à sua dimensão técnico-instrumental significa tornar o Serviço Social meio para o alcance de qualquer finalidade (GUERRA, 2007, p. 10).

Portanto, é imprescindível a distinção dos objetivos institucionais e objetivos profissionais. Precisam estar claramente definidos na atuação do(a) gestor(a) comprometido com a gestão democrática, sobretudo, em se tratando de uma gestão conduzida por assistente social cuja observância ética prescreve o atendimento qualitativo das demandas da população usuária. No entanto, atender às requisições institucionais também se constitui como finalidade inerente à condição de assalariamento existente entre profissionais e empregador, localizando neste ponto o nó ético com o qual, por vezes, o(a) assistente social é desafiado(a).

Ressalta-se a particularidade do profissional do Serviço Social, pois se compreende que os dilemas inerentes à condição de gestor(a) se acentuam quando

revestidos das finalidades preconizadas pelo projeto ético-político do Serviço Social. Acerca das tensões que atravessam a prática profissional do(a) assistente social, bem como os desafios oriundos da conciliação entre objetivos e metas que por vezes se apresentam como divergentes, cita-se Marilda Iamamoto:

A análise do significado social do trabalho profissional, na ótica da totalidade, supõe decifrar as relações sociais nas quais se realiza em contextos determinados: as condições de trabalho, o conteúdo e direção social atribuídas ao trabalho profissional, as estratégias acionadas e os resultados obtidos, o que passa pela mediação do trabalho assalariado e pela correlação de forças econômica, política e cultural no nível societário. Articula, pois, um conjunto de determinantes a serem considerados: as particulares expressões da questão social na vida dos sujeitos, suas formas de organização e luta; o caráter dos organismos empregadores, seu quadro normativo, políticas e relações de poder que interferem na definição de competências e atribuições profissionais; os recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis à viabilização do trabalho. Aliam-se a estes determinantes os compromissos firmados no contrato de trabalho (salário, jornada, benefícios, etc.) e sua efetivação, envolvendo padrões de produtividade, formas de gestão, entre outras dimensões, que afetam o conteúdo do trabalho do assistente social. Certamente as respostas acionadas dependem do perfil social e profissional dos assistentes sociais e, em particular, da apropriação teórico-metodológica para leitura dos processos sociais, princípios éticos, a clareza quanto às competências, atribuições e o domínio de habilidades adequadas ao trabalho concreto realizado, o que condiciona a eleição das estratégias acionadas, a qualidade e resultados dos serviços prestados (IAMAMOTO, 2009, p. 23).

Desta forma, o reconhecimento dos entraves na gestão se constitui como tarefa primeira do(a) gestor(a) democrático(a), uma vez que, ciente dos gargalos políticos, teóricos e práticos, se vislumbra a potência criativa do(a) profissional em meio “à contradição entre sua proposta de gestão e à da organização” (SOUZA FILHO, 2016, p. 17).

A finalidade da gestão deve, necessariamente, estar em consonância com os instrumentos a serem utilizados na gestão democrática, equacionando o peso conferido aos valores norteadores da atuação do(a) gestor(a), assim como a adoção de instrumentais e recursos interventivos que viabilizem a concretização dos valores da participação, socialização dos objetivos e meios adequados a alcançá-los, sejam aqueles relativos às equipes, quanto aos respectivos à população-alvo daquela política, programa ou projeto.

O autor Souza Filho produziu uma síntese absolutamente profícua para gestores(as) comprometidos(as) com as premissas supramencionadas, qual seja:

Por isso, uma racionalidade de dupla dimensão: uma dimensão (por exemplo, emancipatória/democrática) voltada para a definição da finalidade e outra (instrumental) destinada à escolha e operacionalização dos recursos/instrumentos adequados à efetivação da finalidade definida (SOUZA FILHO, 2016, p. 30).

Portanto, a burocracia e sua gestão na acepção clássica da Administração Pública dialogam fortemente com a centralização, a concentração de poder de decisão e a pouca transparência sobre os meios utilizados e metas estabelecidas. Diametralmente oposta a esta tendência, conduzir democraticamente uma gestão prescinde o repertório do modelo antigo de gerir o Estado, bem como recusa às normativas gerencialistas, calcadas basicamente na gestão estritamente técnica destituída do conteúdo político, responsável por dismantelar o Estado em conjunturas específicas, embasando teoricamente a implementação do neoliberalismo em diversos Estados-nacionais.

Sobre os impactos do modelo gerencial no Estado brasileiro, os autores postulam:

A consequência concreta, mais visível, desta transmutação, operada pelo gerencialismo no campo da administração pública, é a redução do Estado no campo das políticas sociais. Dessa forma, amplia-se a função do Estado para a reprodução do capital (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 34).

Uma das premissas do gerencialismo se baseava na ênfase das técnicas de gestão, com estabelecimento de metas frias, construídas distantes da realidade institucional e social. Mais ainda, se apregoava a cisão entre a técnica e a política, uma racionalidade alheia aos processos políticos e ideológicos que formam o solo histórico do Estado. A razão instrumental que funda esta cisão não converge para a finalidade ética perseguida na gestão democrática, que, por sua vez, se coaduna com os pressupostos da profissão de Serviço Social. Nesses termos:

A razão, portanto, na concepção materialista dialética, não se restringe à sua dimensão instrumental; incide, também, sobre a finalidade a ser atingida. A finalidade, assim, deve passar pelo crivo da razão, que nesse caso, se filia à concepção emancipatória, a qual, inclusive, fundamenta o código de ética dos assistentes sociais e o projeto ético-político predominante da profissão (finalidade pautada na liberdade, a partir da expansão e aprofundamento de direitos) (SOUZA FILHO, 2016, p. 51,).

Os meios, recursos e instrumentos eleitos para compor o repertório do(a) assistente social gestor(a) devem expressar a finalidade ética da gestão, a saber, o aprofundamento dos direitos e consolidação da democracia. Além de refletirem os

objetivos projetados na gestão, seja da unidade de Serviço Social ou um serviço componente de políticas, programas ou projetos. Isto é, a democratização deve se espalhar no fazer profissional do(a) gestor(a) atinente aos desafios encontrados numa ordem administrativa historicamente avessa aos processos horizontais e participativos da gestão do Estado e ou entidades privadas.

A autora Yolanda Guerra possui vasta contribuição para a discussão sobre a instrumentalidade do Serviço Social, cujas formulações balizam a importância de cada dimensão do fazer profissional, quais sejam a dimensão ético-política, a dimensão teórico-metodológica e a dimensão técnico-operativa. Sendo o Serviço Social uma profissão eminentemente interventiva, vinculada ao campo das ciências sociais aplicadas, se tende, equivocadamente, a restringir a atuação do(a) assistente social como o profissional que intervém por meio de instrumentos e técnicas insuladas em um conhecimento de *como fazer*.

A instrumentalidade enquanto categoria analítica do trabalho profissional apresenta a indissociabilidade das três dimensões supracitadas, de modo que a atuação do(a) gestor(a) está prenhe da potência interventiva política do Serviço Social, quando revestido dos valores profissionais apresentados neste trabalho. Nesse sentido, os aspectos sublinhados pela autora Yolanda Guerra iluminam o desiderato de uma atuação profissional atinente às referidas dimensões, embora sejam persistentes as visões reducionistas que centram na dimensão técnico-operativa esvaziada de seu conteúdo ético e teórico.

Isto pode vir a ocorrer quando se reduz a intervenção profissional à sua dimensão instrumental. Esta é necessária para garantir a eficácia e eficiência operatória da profissão. Porém, reduzir o fazer profissional à sua dimensão técnico-instrumental significa tornar o Serviço Social meio para o alcance de qualquer finalidade. Significa também limitar as demandas profissionais às exigências do mercado de trabalho. É também equivocado pensar que para realizá-las o profissional possa prescindir de referências teóricas e ético-políticas. Se as demandas com as quais trabalhamos são totalidades saturadas de determinações (econômicas, políticas, culturais, ideológicas) então elas exigem mais do que ações imediatas, instrumentais, manipulatórias. Elas implicam intervenções que emanem de escolhas, que passem pelos condutos da razão crítica e da vontade dos sujeitos, que se inscrevam no campo dos valores universais (éticos, morais e políticos). Mais ainda, ações que estejam conectadas a projetos profissionais aos quais subjazem referenciais teórico-metodológicos e princípios ético-políticos (GUERRA, 2007, p.11).

Posto isto, salienta-se que a concepção democrática de gestão se materializa no instante que se permite verificar a existência de práticas coerentes com os valores constantes no código de ética.

Na gestão democrática, o(a) gestor(a) deve estar comprometido com a condição de trabalhador(a) assalariado(a) que determina o trato com a equipe, mediante ações que inspirem a solidariedade de classe e facultem aos profissionais sob sua gestão condições viabilizadoras do aprimoramento intelectual, da liberdade de organização política e do respeito à autonomia profissional que ganham destaque em face do modelo que preconiza o(a) gestor(a) como aquele(a) que tolhe e se distancia das necessidades reais dos profissionais que executam a política, programa ou projeto por ele(a) capitaneados.

É no exercício profissional em cargos de gestão que assistentes sociais inauguram novas formas de gerir, a partir das formulações ético-políticas direcionadas por um projeto profissional. São exemplos de práticas democratizantes: promoção de reuniões de equipe, conduzidas de forma plural e colegiada com equipes; tomada de decisões coletivizadas; incentivo ao aprimoramento intelectual, envolvimento da população usuária e movimentos sociais nos processos de trabalho, dentre outras.

No que concerne à relação com a população usuária dos serviços, programas e políticas geridos por assistentes sociais, se pontuam como intervenções diferenciais do Serviço Social a promoção de espaços de consulta e participação por meio de grupos, fóruns de usuários(as); a garantia do princípio da transparência na condução do orçamento e definição de regras de acesso, visando sempre à ampliação dos direitos, conforme quinto princípio do Código de Ética do(a) Assistente Social<sup>5</sup>

As ações com este cunho auxiliam na convergência entre a finalidade democrática projetada na gestão por assistentes sociais e os meios para efetivá-la. O reconhecimento dos pleitos legítimos das equipes reverbera diretamente na qualidade dos serviços prestados, uma vez que uma equipe respaldada nas suas

---

<sup>5</sup> Posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática, conforme princípios do Código de Ética do(a) Assistente Social em vigência desde 1993.

necessidades pelo(a) gestor(a) enquanto classe trabalhadora<sup>6</sup> tende a se comprometer com os objetivos traçados coletivamente.

O tratamento equânime e racional-legal dirigido à equipe cuja coordenação está sob responsabilidade de um(a) gestor(a) assistente social se apresenta como uma tendência na gestão democrática. Reconhecer a condição de trabalhador(a) assalariado(a) e as determinações estruturais que incidem nas relações de trabalho entre equipes – sejam exclusivamente de assistentes sociais ou multiprofissionais – se impõe como desafio para construção de relações horizontalizadas, preservando as responsabilidades e competências entre equipes e gestor(a). Esta lógica se contrapõe frontalmente com o ideário construído em torno do(a) gestor(a) qualificado(a), qual seja, aquele(a) que se impõe pela autoridade e centralização de decisões.

Os(as) gestores(as) democráticas recusam este modelo, pois, segundo os autores Souza Filho e Gurgel (2016):

A gestão democrática deve ter objetivo, no campo da função organização, a estruturação da burocracia combinada com mecanismos de controle interno (participação dos trabalhadores da organização) e externo (participação dos usuários da organização) à organização como tarefa central para o fortalecimento da universalização e aprofundamento de direitos (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 210).

Introduzir os sujeitos historicamente alijados dos processos decisórios da política social é uma bandeira defendida há muito pelo Serviço Social, como tentativa de romper a falta de transparência e participação social no âmbito do Estado. A autora Raichelis explica:

É essa dinâmica societária que fortalece a idéia de que os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargadas para permitir a participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político (RAICHELIS, 2006, p. 6).

Nem sempre esta orientação está clarividente nos propósitos institucionais, cabendo ao(a) gestor(a) a construção de alternativas viabilizadoras da participação social. Nesta esteira de experiências cita-se, por exemplo, o controle social por meio dos conselhos de direitos das políticas públicas, os fóruns de usuários, assembleias

---

<sup>6</sup> Aqui não cabe a menção às benesses corporativistas, nem tão pouco, leniência com falhas éticas ou técnicas que prejudiquem os processos democratizadores internos e externos, voltados à população usuária do serviço, unidade ou política em que se exerce a gestão.

comunitárias, pesquisa de avaliação, conselhos gestores com representatividade de novos sujeitos (sindicatos, movimentos sociais, associações comunitárias, etc.).

Sobre as requisições esperadas do(a) gestor(a), a autora Iamamoto sinaliza importantes pontos a serem considerados na tensão permanente entre os objetivos institucionais e os objetivos profissionais, e as estratégias construídas na convergência do que é possível numa ordem administrativa adversa.

Embora o assistente social disponha de uma relativa autonomia na sua condução de seu trabalho – o que lhe permite atribuir uma direção social ao exercício profissional – os organismos empregadores também interferem no estabelecimento de metas a atingir. Detêm poder para normatizar as atribuições e competências específicas requeridas de seus funcionários, definem as relações de trabalho e as condições de sua realização – salário, jornada, ritmo e intensidade do trabalho, direitos e benefícios, oportunidades de capacitação e treinamento, o que incide no conteúdo e nos resultados do trabalho. E oferecem o back-ground de recursos materiais, financeiros, humanos e técnicos para a realização do trabalho no marco de sua organização coletiva. Portanto articulam um conjunto de condições que informam o processamento da ação e condicionam a possibilidade de realização dos resultados projetados (IAMAMOTO, 2009, p. 22-23).

Portanto, a implementação da gestão democrática é um convite à coerência ética para o(a) gestor(a) em Serviço Social, tendo em vista o grau de dificuldade em criar estratégias de superação de modelos arcaicos de gestão que reproduzem em grande medida o autoritarismo e gerenciamento de cortes e seleção que em nada se aproximam da finalidade ética de aprofundamento dos direitos e ampliação da democracia.

Soma-se a isso a gama complexa de instituições que ora se apresentam mais permeáveis às práticas de gestão democráticas, ora mais refratárias. No tocante às condições institucionais para efetivação da gestão democrática, o autor Souza Filho pontua:

[...] as condições mais ou menos favoráveis para implementar uma gestão democrática numa dada organização ou em políticas, programas, projetos ou serviços, também dependerão do campo de inserção (produção ou reprodução social), do tipo de organização (empresa, Estado ou organização da sociedade civil) e do projeto político orientador da organização (manutenção da ordem ou transformação). Sinalizamos aqui o fato de que em determinados contextos organizacionais será mais difícil trabalhar na perspectiva da gestão democrática que em outros (SOUZA FILHO, 2016, p. 73).

Esta consideração é de suma importância, uma vez que permite ponderar os limites e o nível de avanços que poderão ser auferidos por meio da gestão

democrática. Considerar a natureza da organização em que se desempenha a função gestora - se pública ou privada -, bem como considerar a correlação de forças existentes indicarão quais as brechas institucionais que possibilitam a gestão democrática. Trata-se, pois, da construção de uma contra-hegemonia capaz de somar forças sociais para a transformação da sociabilidade vigente, reconhecendo, portanto, o marcador de classe na gênese do Estado capitalista.

Nesse sentido, a finalidade ética da gestão democrática, ao estabelecer como *telos* a ampliação dos direitos, confere peso significativo na correlação de forças da sociedade, como assinala a autora Iamamoto:

A universalidade no acesso nos programas e projetos sociais, abertos a todos os cidadãos, só é possível no âmbito do Estado, ainda que não dependam apenas do Estado. Sendo um Estado de classe expressa a sociedade politicamente organizada e condensa um campo de lutas e compromissos em que a sociedade civil joga um papel decisivo para democratizá-lo e controlá-lo. Ao mesmo tempo, é necessário que o Estado se expanda para a sociedade de modo a fazer prevalecer interesses mais coletivos e compartilhados, o que depende da luta entre as forças sociais (IAMAMOTO, 2009, p. 31).

Igualmente nesta linha argumentativa, o autor Souza Filho assevera:

A determinação em última instância para efetivação de uma gestão democrática nos termos propostos está centrada na possibilidade (condições objetivas e subjetivas) de uma construção hegemônica na sociedade civil que conduza o Estado e sua ordem administrativa e desenvolver políticas públicas econômicas e sociais que venham a garantir a expansão de direitos (SOUZA FILHO, 2016, p. 125).

Portanto, há que se considerar a natureza da instituição na qual se desempenha a gestão, bem como o quadro geral conformador das tendências nas políticas sociais no nível do Estado e as bases ideológicas forjadas neste cenário. Com isso, se afirma que, além do aspecto do perfil profissional, o terreno político cuja atuação de gestor(a) se desenvolve terá efeito restritivo ou alargador no processo de autonomia concernente ao modelo de gestão.

Feita esta ressalva importante, se consideram, pois, as particularidades do(a) assistente social na condição de gestor(a), levando em conta as balizas éticas norteadoras da profissão e as exigências inerentes à função da gestão, na qual objetivos antagônicos se colocam como desafio.

Embora com tensionamentos éticos pertinentes detalhados ao longo deste capítulo, verifica-se também a ocorrência de práticas democratizantes como terreno fértil para a criação de um modelo de gestão que recusa as premissas

verticalizadas, centralizadoras e supostamente neutras, construídas no lastro do autoritarismo estatal, vinculadas à concepção arcaica de Administração Pública.

As inovações do Serviço Social no campo da gestão a partir de ações democratizantes convergem para os princípios éticos norteadores para incremento da gestão a partir do referencial crítico da profissão.

Este movimento põe em discussão não apenas o padrão histórico que tem caracterizado a realização das políticas sociais em nosso país – seletivo, fragmentado, excludente e setorizado – mas também a necessidade de democratização dos processos decisórios responsáveis pela definição de prioridades e modos de gestão de políticas e programas sociais (RAICHELIS, 2006, p. 5).

As práticas de gestão de assistentes sociais se caracterizam por alargar o alcance das políticas, programas e projetos, além de possuírem forte conteúdo político como resultados auferidos pela gestão. Esta particularidade tem imprimido uma marca de gestão com tendências democratizantes, opondo-se frontalmente com o corte seletivo e focalista das políticas sociais sob a égide do neoliberalismo.

Subverter a lógica de distanciamento do Estado e falta de transparência deve ser uma meta da gestão pelo Serviço Social obtido “pela via do fortalecimento das formas democráticas de relação entre esfera estatal e privada” (RAICHELIS, p. 8, 2006).

A gestão como mecanismo de resposta pública às necessidades sociais das classes subalternas, logo, não circunscrita ao atendimento superficial das requisições institucionais, necessita do manejo de técnicas capazes de expressar os valores democratizantes. É preciso ter domínio de indicadores, fluxos, sistematizações do trabalho gerenciado para atribuir à gestão o teor de estratégia política na direção da universalização dos direitos de cidadania.

Democratização, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permita incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre o conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas (RAICHELIS, 2006, p. 10).

No exercício da gestão, os(as) assistentes sociais são desafiados(as) a se contrapor à utilização de técnicas e recursos cristalizados no repertório da Administração Pública avessos aos propósitos de defesa dos direitos, como maneira de superar o velho modo de gerir, mediante estratégias de mudanças no aparato institucional, transcendendo as funções executivas, colaborando com o

adensamento da produção teórica sobre as políticas públicas, conforme recomendação da autora Raichelis. Ainda de acordo com a autora enquanto gestor(a) o(a) assistente social deve buscar:

[...] novas estratégias para o enfrentamento das demandas sociais, no interior do aparato institucional aonde os(as) assistentes sociais são cada vez mais requisitados(as) a transcender funções executivas para desempenhar papéis de formulação e gestão de políticas e programas (RAICHELIS, 2006, p. 14-15,).

Dentre outras sugestões, a autora aponta a competência de interpretação da dinâmica sociopolítica, uma vez que sua atuação ocorrerá no estabelecimento de uma interlocução profícua entre sociedade civil e Estado, fortalecendo iniciativas democratizantes no interior dos aparatos governamentais, em direção a uma nova institucionalidade (RAICHELIS, 2006).

Os elementos estruturantes da ação profissional podem ser entendidos como aqueles que dão sustentabilidade a toda e qualquer ação: o conhecimento/investigação, o planejamento, a documentação, os objetivos, as formas de abordagens dos sujeitos a quem se destinam as ações, os instrumentos técnico-operativos e outros recursos.

A determinação em última instância para a efetivação de uma gestão democrática nos termos propostos está centrada na possibilidade (condições objetivas e subjetivas) de uma construção hegemônica na sociedade civil que conduza o Estado e sua ordem administrativa a desenvolver políticas públicas econômicas e sociais que venham a garantir a expansão de direitos (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 125).

Com isso, os processos de gestão social não devem mimetizar a gestão empresarial, direcionada para a geração de lucro e apropriação, privados dos resultados produzidos coletivamente. A gestão social, como detalhada no primeiro capítulo deste trabalho, que se pretende democrática, deve se orientar pelos critérios distributivistas e atendimento das demandas das classes subalternas.

Os processos aqui propostos são compreendidos como meios de subsidiar e dar legitimidade à formulação de agendas públicas propositivas que respondam as demandas/necessidades concretas dos usuários, bem como, alimentar um processo de construção coletiva de reivindicação, afirmação e efetivação de Direitos. Pautam-se pela perspectiva dos Direitos e da Cidadania, cuja lógica está centrada no usuário como sujeito capaz de ascender à autonomia no âmbito das relações sociais, pois o reconhecem como ser político que desenvolve sua participação em diferentes espaços (LIMA; MIOTO, 2009, p. 40).

Os processo de trabalho e atribuições profissionais requeridas de um(a) gestor(a) redimensionam o fazer profissional do(a) assistente social. Neste processo também se revela o reconhecimento da sociedade para com a categoria de assistentes sociais, como aquela apta a desenvolver intervenções habilitadas tecnicamente para a gestão de serviços, programas e políticas.

Por conseguinte, ocupar estas esferas exige estudo aprofundado sobre as dimensões do exercício profissional, bem como das intervenções propostas por assistentes sociais gestores(as), salientando o caráter decisório desta função, tanto do ponto de vista da gestão quanto para os objetivos da profissão para o fortalecimento do projeto ético-político do Serviço Social.

Nos termos sugeridos pela autora Ana Maria Vasconcelos, o perfil profissional consoante aos pressupostos do projeto ético-político são:

[...] *pode* assegurar aos assistentes sociais a possibilidade de planejar, analisar e avaliar sua prática rompendo com uma inserção passiva nos espaços profissionais onde, frequentemente, o profissional toma como objeto de atenção mais as demandas da instituição e de outros profissionais do que as demandas dos trabalhadores (VASCONCELOS, 2010, p. 11).

No que se refere ao exercício profissional, sabe-se que este é constituído por dimensões indivisíveis que efetivam uma prática profissional alinhada com os princípios fundamentais da profissão<sup>7</sup>.

No fazer profissional, estão subjacentes as dimensões para alcançar o *thelos* construído pelo Serviço Social brasileiro. Nesta trajetória, a profissão designou o trabalho de assistentes sociais como parte constitutiva da transformação social ou, no mínimo, etapa fundamental para a consolidação da cidadania. Neste sentido, de par com a síntese feita por Cláudia Santos acerca das dimensões imanentes do exercício profissional (2013):

---

<sup>7</sup> De acordo com o Código de Ética da(o) Assistente Social de 1993, são princípios fundamentais da profissão, de modo sintetizado: "Reconhecimento da liberdade como valor ético central; Defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo; Ampliação e consolidação da cidadania; Defesa do aprofundamento da democracia; Posicionamento em favor da equidade e justiça social; Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito; Garantia do pluralismo; Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária; Articulação com os movimentos de outras categorias profissionais que partilhem dos princípios deste Código e com a luta geral dos trabalhadores; Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional e Exercício do Serviço Social sem ser discriminado, nem discriminar. Estes princípios precisam de materialidade na atuação profissional para consecução do Projeto Ético Político, são meios para alcançá-lo.

O exercício profissional configura-se pela articulação das dimensões, e se realiza sob condições subjetivas e objetivas historicamente determinadas, as quais estabelecem a necessidade da profissão em responder as demandas da sociedade através de requisições socioprofissionais e políticas, delimitadas pelas correlações de forças sociais que expressam os diversos projetos profissionais (SANTOS, 2013, p. 2).

Portanto, a legitimidade da profissão em ocupar estes cargos de formulação e decisão de estratégias para gestão redimensiona o agir profissional da(o) assistente social, considerando-o como um técnico habilitado a intervir nas correlações de forças, pensando criticamente a sociedade. Com isso, faz-se necessário não distanciar a técnica da política, ou ainda revestir a primeira de neutralidade e macular esta última, desconsiderando-a como ferramenta de efetivação de direitos sociais. De acordo com esta compreensão, a referência de boa gestão seria aquela que busca:

[...] articular a dimensão ético-política (finalidade) com a dimensão técnica (utilização racional dos recursos) da administração, evitando a cisão entre o político e o técnico. Dessa maneira, rejeita-se a forma tradicional de conceber a administração apenas pelo da utilização dos recursos, pois administrar é agir racionalmente para definir fins e utilizar recursos (FILHO; GURGEL, 2016, p. 34).

Neste sentido, o Serviço Social construiu como ferramentas de gestão experiências democratizantes formuladas na mesma estrutura estatal contraditória. São experiências que serviram para criar uma identidade profissional calcada na democracia, impingindo uma possível “marca do Serviço Social” na gestão dos serviços e políticas.

As atribuições requeridas ao(à) gestor(a) expressam a condição suficiente e necessária para a gestão ser compreendida como espaço sócio-ocupacional legítimo do Serviço Social. Não devendo, pois, cometer o equívoco de considerar tais requisições meramente burocráticas ou fora do âmbito de conhecimento da profissão, considerando que estas atividades são meios para o alcance da finalidade abrangente da intervenção profissional, qual seja aprofundar a cidadania por meio da garantia de direitos. Menciona-se aqui a descrição feita pelas autoras Telam Lima e Regina Mioto, sobre as requisições profissionais de um(a) gestor(a):

[...] criar protocolos entre serviços, programas e instituições no conjunto das políticas sociais que servem de base tanto para o trabalho do Assistente Social, como para a equipe da qual é parte; e consolidar bases de dados e informações, alimentadas pela documentação do processo interventivo do Assistente Social (diário de campo, fichas, estudos, relatórios). Trata-se de ações que os

Assistentes Sociais desenvolvem em cargos gerenciais e administrativos, no âmbito das políticas sociais de instituições públicas ou privadas, bem como na gestão e no planejamento do setor de Serviço Social no âmbito das instituições e dos programas, envolvendo a organização de seu “fazer profissional” (LIMA; MIOTO, 2009, pp. 41-42).

Vale salientar que é no atendimento destas requisições profissionais que o(a) assistente social forja sua identidade como gestor(a), diferenciando-se quanto mais consegue imprimir em sua prática profissional a premissa de democratização do acesso aos serviços e benefícios prestados, bem como nas relações com equipes sob sua coordenação e demais equipes multiprofissionais. É, pois, construto direto da intervenção profissional que também exige rigor ético-político e teórico-metodológico expresso em ações efetivas, resolutivas e que extrapolem a esfera institucional, acumulando para a alteração de correlação de forças da sociedade.

Finalizando, acredita-se que grande parte das descrenças atribuídas às intenções e aos resultados das ações profissionais reside na incoerência presente entre aquilo que se diz ou o que se pretende fazer e aquilo que realmente se faz ou em como se faz, uma vez que a opção por determinados procedimentos (abordagens, instrumentos, técnicas e outros recursos) é determinada pelo contexto e pelo conteúdo a ser mediado para se alcançar a finalidade prospectada. O como fazer das ações está diretamente relacionado à escolha do paradigma, implicando o reconhecimento, em dado período histórico, da sua validade argumentativa e a sua capacidade de responder concretamente às questões colocadas pela realidade. É através da clareza na compreensão e na proposição do como se constrói uma intervenção profissional menos improvisada e mais legítima teoricamente, via que permite demonstrar a coerência pela qual é possível resgatar valores e realizar mudanças (LIMA; MIOTO, 2009, p. 44).

O Serviço Social tem construído instrumentos afetos à dimensão técnico-operativa da profissão que materializam os valores éticos da profissão, ampliando o repertório da gestão democrática, tanto no que diz respeito às relações de trabalho com as equipes, quanto em relação às populações usuárias dos serviços, projetos, programas e políticas sob sua responsabilidade técnica, que também é política, como se defende neste trabalho.

Talvez resida neste ponto, a grande contribuição dos(as) assistente sociais na esfera da gestão: desvelar as relações políticas refratárias aos avanços sociais, econômicos e culturais capazes de serem operados na consecução das políticas públicas; forjar novas ferramentas de gestão que respondam aos interesses da população e enfrentem as desigualdades sociais com a magnitude que a tarefa

impõe. Este é o desafio profícuo para o exercício profissional de assistentes sociais em cargos de gestão: apropriar-se de experiências de racionalização administrativa – ainda insuficiente na burocracia do Estado brasileiro – inovando o repertório de respostas qualificadas do ponto de vista operativo e mais legitimada do ponto de vista sociopolítico.

#### 4 A EXPERIÊNCIA DA GESTÃO POR ASSISTENTES SOCIAIS E OS DESAFIOS ÀS DIMENSÕES DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL

Neste capítulo, serão analisados os dados obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas, aplicadas separadamente com cinco assistentes sociais gestoras e com outras cinco assistentes sociais integrantes das equipes das gestoras respondentes. Todas as entrevistadas atuam em políticas sociais inseridas no conceito de seguridade social ampliada, defendido pelo Conjunto Cfess-Cress<sup>8</sup>.

O roteiro das entrevistas percorreu a trilha das dimensões do exercício profissional, dimensão ético-política, dimensão teórico-metodológica e técnico-operativa, no qual cada questão posta às respondentes se referia às próprias dimensões do exercício profissional. Com isso, buscou-se compreender a maneira pela qual a gestão de políticas, programas e serviços tangencia as dimensões da profissão.

As gestoras entrevistadas são responsáveis por equipes multiprofissionais e por equipes exclusivas de assistentes sociais, conforme ilustra o Quadro 1 a seguir.

**Quadro 1-** Cenário de atuação profissional das gestoras entrevistadas

	Composição da Equipe	Natureza da Instituição	Forma de Acesso ao Cargo
Gestora 1	Equipe multiprofissional	Universidade Pública Federal	Indicação da gestão superior, sem prévio debate com a equipe.
Gestora 2	Equipe exclusiva de assistentes sociais	Empresa Pública Estadual	Indicação da gestão superior, sem prévio debate com a equipe.
Gestora 3	Equipe exclusiva de assistentes sociais	Autarquia Federal	Indicação da equipe, mediante aprovação da gestão superior.
Gestora 4	Equipe multiprofissional	Poder Executivo Municipal	Indicação da gestão superior, sem prévio debate com a equipe.
Gestora 5	Equipe exclusiva de assistentes sociais	Autarquia Estadual	Indicação da equipe, mediante aprovação da gestão superior.

**Fonte:** Elaborado pela autora (2018)

<sup>8</sup> “A concepção de seguridade social defendida pelo Serviço Social se sustenta em um modelo que inclua todos os direitos sociais previstos no art. 6 da Constituição Federal (moradia, lazer, segurança, previdência, assistência social, educação, saúde e trabalho). Modelo que se pauta também pelos princípios da universalização; da garantia das políticas sociais como um direito e, portanto, responsabilidade do Estado; do orçamento redistributivo e da estruturação radicalmente democrática. Tal concepção ampliada de seguridade social é historicamente defendida pelo conjunto CFESS-CRESS como bem expressa a “Carta de Maceió”, publicada em 2000.” Fonte: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2016-CfessManifesta-NaoAoDesmonteSeguridade.pdf>. Acesso em 07 de dezembro de 2017.

No que se refere às instituições nas quais as assistentes sociais desempenham o exercício da gestão, salienta-se que todas possuem natureza pública<sup>9</sup>, sendo verificadas duas formas de acesso ao cargo de gestora como fator marcante no quesito legitimidade da gestão, conforme será debatido mais adiante.

No universo de cinco gestoras, três são concursadas efetivas, ocupantes dos cargos de confiança mediante função gratificada para tal. E outras duas são cargos comissionados a convite da gestão superior das instituições.

Quanto à composição das equipes sob a gestão de assistentes sociais, três gestoras possuem equipes compostas exclusivamente por assistentes sociais e duas entrevistadas gerenciam equipes multiprofissionais. Este aspecto certamente interfere na condução da gestão, bem como nas negociações políticas e supervisão técnica inerentes à gestão de equipe multiprofissional.

Sendo assim, as perguntas contidas no roteiro de entrevistas vislumbram a identificação dessas nuances no fazer profissional das gestoras assistentes sociais, ao tempo que possibilitam às entrevistadas discorrerem sobre episódios e situações concretas relativas às dimensões do exercício profissional.

Para tanto, a estruturação do capítulo perseguirá o propósito de relacionar os achados de campo com cada dimensão do exercício profissional mais aderente, possibilitando, ainda, a pertinência de uma mesma resposta para outras dimensões do fazer profissional das gestoras e das assistentes sociais integrantes das equipes. Ou seja, o esforço analítico empreendido será o de relacionar as respostas dadas acerca da atuação de assistentes sociais na gestão com as dimensões do fazer profissional, considerando a hipótese de que a gestão pelo Serviço Social traz consigo marcas diferenciais com viés marcadamente democratizante, tal qual preceitos éticos da profissão.

Como ponto de partida da sistematização do material obtido no campo de pesquisa, serão apresentadas as dimensões do exercício profissional e as respostas correlatas a cada uma delas. Em seguida, o debate acerca da caracterização da gestão democrática a partir dos apontamentos feitos pelas entrevistadas será apresentado em um tópico deste capítulo, cujas principais marcas da profissão na

---

<sup>9</sup> Os tensionamentos políticos-institucionais são objeto de discussão para outra pesquisa, cujo objetivo central seria esmiuçar os processos decisórios, as correlações de forças e as diferentes margens de autonomia das gestoras, considerando cada contexto institucional específico. No entanto, nesta dissertação delimitou-se identificar o fio condutor da gestão por assistentes sociais, buscando as práticas em comum que caracterize a gestão pelo Serviço Social.

gestão foram levantadas na coleta de dados, quais sejam: articulação/estratégia e legitimidade política da gestão do Serviço Social.

Nesse sentido, serão aprofundados os significados conferidos à gestão de acordo com os quesitos da articulação como estratégia de gestão por assistentes sociais, bem como a maneira pela qual a profissão se legitima e imprime novas tendências no campo da gestão social.

As entrevistas ocorreram entre os meses de setembro e outubro do ano de 2017, após parecer favorável do Comitê de Ética da Universidade Federal de Pernambuco<sup>10</sup>, tendo sido realizado contato prévio com as entrevistadas para o devido esclarecimento dos objetivos da pesquisa e agendamento da aplicação da entrevista propriamente dita.

Os roteiros das entrevistas semiestruturadas se dirigiam a dois grupos e, por este motivo, continham perguntas diferentes. O primeiro se intitula “roteiro de entrevista da gestora”, e o segundo “roteiro de entrevista - integrante de equipe”. Todas as entrevistadas são do gênero feminino, tendência da categoria de assistentes sociais, embora em cargos de gestão as mulheres apareçam em número menor, quanto maior o cargo na hierarquia institucional.

Portanto, neste capítulo será feito um balanço das experiências de gestão por assistentes sociais, no que concerne à efetivação de práticas democratizantes para alargamento dos direitos sociais, valendo-se de instrumentos técnico-operativos como fóruns, conselhos, grupos de trabalho garantidores da participação social, além da sistematização dos dados que desvelem as finalidades da gestão em Serviço Social.

Por meio do instrumental utilizado na etapa do campo de pesquisa, buscou-se conhecer as ferramentas de gestão do Serviço Social para respostas profissionais que efetivem o projeto ético-político.

No que se refere às atribuições e competências profissionais requeridas às gestoras em Serviço Social, destaca-se a gestão do trabalho de assistentes sociais, a gestão do orçamento público e a gestão da informação com o respectivo tratamento de dados quantitativos e qualitativos referentes aos serviços, unidades e setores geridos por assistentes sociais.

---

<sup>10</sup> CAEE: 68793417.3.0000.5208. Parecer consubstanciado nº 2.264.514

Para iniciar as entrevistas, tanto às gestoras quanto às integrantes da equipe, foi perguntado sobre as atribuições e atividades realizadas no fazer profissional naquela instituição/serviço. Optou-se por essa indagação inicial para favorecer a aproximação da pesquisadora com o trabalho profissional desenvolvido por cada entrevistada e, sobretudo, como uma possibilidade de análise da autopercepção das entrevistadas sobre a própria prática profissional, evidenciando elementos relativos à compreensão da gestão do trabalho em si.

O Serviço Social passou a ser requisitado consideravelmente para os cargos de gestão em um momento de transição econômica e de reforma de Estado brasileiro, que pretendia reduzir a sua participação como entidade provedora da prestação de serviços. Porém, contraditoriamente, com a expansão das estruturas administrativas das políticas sociais para o âmbito dos municípios e estados, demandaram-se profissionais habilitados tecnicamente para a gestão destas políticas.

Conforme detalhamento feito no primeiro capítulo, o Serviço Social galgou este *lôcus* ocupacional conferindo à profissão o respaldo para gerir as políticas sociais desenhadas na Constituição Federal de 1988 e em franca ampliação até os dias atuais, assumindo posições de enfrentamento aos ataques da agenda neoliberal no tocante às políticas sociais.

#### **4.1 A dimensão ético-política da profissão na perspectiva das gestoras**

Ao analisar as respostas dadas às questões da entrevista que referiam à dimensão ético-política, buscou-se inferir o grau de enraizamento do Projeto ético-político-profissional no exercício da gestão, identificando as práticas que o materializam no cotidiano profissional.

Todas as respondentes sinalizaram claramente uma adesão a estes princípios, ilustrando mediante ações o esforço de efetivação da democracia nas relações de trabalho, seja na forma como a gestora é escolhida por meio de decisão dialogada com a equipe, atendendo a critérios objetivos que considerem a competência técnica e política, pois se reconhece a gestão como espaço de disputas e enfrentamentos exigentes da observância ética e de defesa dos compromissos políticos da categoria, ou, ainda, expresso nas intervenções que visam à superação do distanciamento das instituições em relação ao público-alvo

das políticas e serviços sob suas gerências. Este traço foi apontado como a maior finalidade ética da gestão, qual seja a garantia e ampliação dos direitos sociais.

Toda ação nossa tem uma finalidade classista. O primordial é isso. O Serviço Social por já se decretar como uma profissão em defesa dos direitos dos trabalhadores e também uma profissão de trabalhadores, ela tem essa preocupação. Então, eu acredito que um médico, engenheiro, administrador, ele vai ter a preocupação simplesmente que a intervenção seja de acordo com as prerrogativas institucionais. E existe do Serviço Social, ao meu ver, para que as demandas que a gente atenda sejam para além das demandas institucionais, que elas realmente alcancem os objetivos e realmente tragam mudança de contextos e realidade daquela população usuária (ENTREVISTADA 6).

As gestoras destacaram a premência da natureza política do fazer profissional do assistente social, sobretudo quando situado em cargos de gestão, uma vez que mais expostas às pressões próprias da função, bem como a outras cobranças oriundas da equipe de Serviço Social. Todas as gestoras versaram também acerca do perfil crítico da categoria de assistentes sociais, que demanda posicionamento constante das gestoras, de tal forma que o elemento da criticidade do Serviço Social aumenta a pressão política, chegando ao limiar de dificultar alguns processos de gestão.

As disputas políticas entre o Serviço Social e outras categorias profissionais que, por vezes, se opõem à compreensão da política social como garantia de direitos e os meandros do trabalho de assistentes sociais foram outro aspecto apontado como pertinente com a dimensão política do Serviço Social, pois este é visto nas instituições como a categoria que possui formulações elaboradas acerca das demandas que se apresentam no cotidiano dos serviços e políticas. Os embates ocorrem em torno das respostas mais legítimas e exequíveis para cada contexto institucional, construídas em cenários nem sempre favoráveis politicamente.

Os tensionamentos políticos internos da equipe de Serviço Social são objeto de intervenção das gestoras, sobretudo no que diz respeito ao alinhamento político da equipe sobre as demandas institucionais, bem como a confluência das questões particulares, de ordem pessoal, das integrantes das equipes, como escala de trabalho, perfil profissional e posicionamentos que possam provocar conflitos internos requerendo tratamento ético por parte da gestora. Além disso, os enfrentamentos realizados com a gestão superior em torno da definição do objeto de intervenção do Serviço Social e das prerrogativas da profissão foram elencados

como o maior desafio da gestora, no que tange à dimensão ético-política, tendo em vista que estas questões revelam substancialmente o choque entre os projetos de sociedade existentes nas instituições empregadoras do Serviço Social.

Nesse sentido, as gestoras em Serviço Social recorreram inúmeras vezes aos termos “jogo de cintura” e “estratégias coletivas” como requisitos para enfrentar as adversidades do sucateamento das políticas sociais, do excesso de demandas institucionais sem as devidas condições de trabalho, da cobrança por resultados imediatos de intervenções profissionais complexas por parte do Serviço Social e, sobretudo, pelas disputas com algumas categorias profissionais avessas à interdisciplinaridade e à perspectiva da democratização do acesso aos serviços públicos, expressando o caráter eminentemente político da prática profissional de assistentes sociais em cargos de gestão.

A natureza política da atuação do Serviço Social é reconhecida muito em função do projeto profissional norteador da intervenção e pelos compromissos éticos assumidos que são objeto de tensão constante entre os propósitos da gestão do Serviço Social e os objetivos institucionais. Isso porque à gestora de Serviço Social cabe “apresentar propostas de trabalho que ultrapassem meramente a demanda institucional” (MIOTO, 2009, p. 28).

Ao questionar as entrevistadas, integrantes de equipe, sobre a possibilidade de verificação dos princípios do Serviço Social na condução da gestão por assistentes sociais, uma das respostas da entrevistada 8 sintetiza bem a importância da profissional de Serviço Social em cargos de gestão:

A gente tem a coisa de democracia, exercita a questão ética. Enfim, a gente exercita a questão da formação continuada, de estar se capacitando, buscando aprimoramento técnico e o fazer profissional. Então, eu acho que a gente consegue dar conta de várias questões que estão no nosso Código de Ética e que são norteadoras. E a nossa gestora tem um papel importante de defesa da categoria nos espaços de representação, de fazer esses enfrentamentos nos representando. Então, politicamente ela nos representa e tecnicamente também. Eu acho importante ter essa figura do gestor assistente social (ENTREVISTADA 8).

Por outro lado, existe uma dificuldade da equipe em reconhecer os limites da condição de gestão, pois se espera da gestora uma postura de enfrentamento constante, sem a devida ponderação dos limites da própria instituição e, em última instância, as interferências da conjuntura adversa à lógica da garantia de direitos nos marcos do capitalismo. Nesse sentido, as negativas e eventuais recusas feitas

pelas gestoras são incompreendidas pela equipe, que, muitas vezes, busca na identificação profissional certa tutela técnica ou favoritismo não pleiteados, caso se tratasse de uma gestão por profissional de outra categoria.

São muitos interesses a serem conciliados. A gestora deve visar o direito da população usuária, a correlação de forças institucionais e o trabalho técnico da equipe para a concretização da finalidade ética da gestão em Serviço Social.

A gestão foi apontada como uma experiência interessante, nas respostas obtidas com a integrante de equipe, entrevistada 9, pois, na sua visão, era uma excelente oportunidade para ver o outro lado. Nesse aspecto, o “outro lado” é compreendido como o lado que obstaculiza a prestação dos serviços sociais satisfatoriamente. Mais ainda, o “outro lado” é tido como opositor ao trabalho de execução desempenhado majoritariamente pelos(as) assistentes sociais, que, por sua vez, desconhecem os meandros da gestão, a exemplo do financiamento, das pressões políticas e outras questões desafiadoras como a garantia de exercício profissional em contextos institucionais precarizados e ambientes de trabalho adoecedores.

Contudo, esta visão da gestão como obstáculo, nomeada como “outro lado” explica parcialmente uma suposta rejeição ao espaço da gestão e cristaliza o distanciamento das assistentes sociais deste âmbito de atuação. Ao reconhecer a importância do exercício profissional também na gestão, se afasta da visão maniqueísta da gestão como óbice, revertendo a análise para o entendimento da complexidade em gerir norteada por princípios contra-hegemônicos.

Em face do exposto, as próprias integrantes das equipes reconhecem os tensionamentos que recobrem o exercício profissional em cargos e gestão, cujas mediações entre objetivos institucionais, os pressupostos éticos do Serviço Social, as interferências políticas materializadas nas condições precárias de trabalho e o desfinanciamento das políticas, programas e serviços sob a gerência de assistentes sociais invocam a capacidade reivindicativa da gestão e a potencialização de articulações e estratégias para o enfrentamento deste cenário. Este assunto será mais bem detalhado no tópico 3.2 deste capítulo. Todavia, de antemão, se pronuncia esse reconhecimento da atividade da gestão como primordial pelas integrantes das equipes geridas pelas entrevistadas que estão em cargos de gestão.

No tocante à equipe de Serviço Social, as gestoras apontaram-na como facilitadora, quando se existe o alinhamento mínimo das premissas do trabalho

desenvolvido na instituição/serviço. Ou ainda como dificultadora da gestão, em virtude dos embates, colocando-se como maior óbice para o funcionamento ideal dos fluxos e da comunicação institucional. Interrogadas sobre as motivações para tais dificuldades internas da equipe de Serviço Social, alegaram a excessiva criticidade da categoria, questões de ordem política e as diferentes compreensões em torno do objeto do Serviço Social, resultando numa disputa em torno do sentido da profissão.

A coesão da equipe, entendida como alinhamento técnico e político, é apresentada como importante elemento para a gestão, pois se assegura a unidade em torno de questões caras à profissão e o cumprimento dos propósitos do Serviço Social naquela instituição/política.

A escolha da gestora pela equipe facilita o trânsito desta nas instâncias superiores, considerando o respaldo obtido por meio de construções coletivas que imprimem a marca do Serviço Social nas discussões sobre os fluxos, demandas, encaminhamentos, organização das instituições cujos serviços e políticas são implementadas.

A própria equipe cobra criticidade por parte da gestora. Ou seja, são pressões que chegam à gestora vindas da equipe e das instâncias superiores. A gestora não pode ser transmissora dos objetivos institucionais à revelia de sua análise crítica, nem prescindir da discussão ampliada com a própria equipe.

Outra razão sugerida para explicar as divergências internas das equipes seria o posicionamento avesso às proposições na dinâmica de trabalho provenientes da gestão, que são intransigentemente recusadas pelo fato de ser uma deliberação da instância superior, sem considerar o mérito e pertinência da proposta, por ter partido da gestão superior.

Vale salientar que esta recusa por parte da equipe em aderir comandos superiores invoca o aspecto da legitimidade política conferida à gestora, que se baseia fortemente na forma de acesso ao cargo. Ou seja, quando indicada pela própria equipe de assistentes sociais, a gestora goza de maior confiabilidade por parte dos pares do que quando indicada por critérios político-partidários ou estranhos aos anseios da equipe, expressando o valor da democracia e reconhecimento da autonomia profissional como princípios caros à profissão e valorizados no exercício profissional da gestão.

Alguns relatos da gestora, identificada neste trabalho como entrevistada 1, expressam o quanto a legitimidade política é um ponto fundamental no exercício da gestão por assistentes sociais.

E preciso representar esta equipe, mas essa equipe não se sente representada por mim. Deslegitimar esta equipe enfraquece meu trabalho. Demonstra que eu sou incompetente. Eu tenho que corresponder à gestão maior e ao esperado pela equipe (ENTREVISTADA 1).

De toda forma, o requisito do conhecimento técnico e o domínio das dimensões do exercício profissional do Serviço Social também revestem de legitimidade a gestora, assegurando o respaldo necessário para uma boa gestão. Por isso, antes de tudo, para ser vista como gestora eficiente e alinhada com os pressupostos éticos do Serviço Social, é necessário conhecimento da matéria, dos fundamentos da profissão, não somente da arquitetura institucional da política ou programa. É necessário ainda, identificar as contradições inerentes ao processo de execução e gestão capitaneado pelas assistentes sociais.

Em suma, a finalidade política da intervenção profissional do Serviço Social deve ser a garantia de direitos da população usuária, seja qual for o âmbito de atuação, execução ou gestão. Esta premissa confere à gestão por assistentes sociais de legitimidade política e não meramente técnica. A esse respeito, a entrevistada 7 pontuou:

Os princípios do Serviço Social podem ser visualizados no compromisso ético das profissionais que estabelecem a satisfação das necessidades do usuário como fim, mesmo diante de cenários tão difíceis. O olhar crítico é o grande diferencial do(a) assistente social (ENTREVISTADA 7).

Mediante o respaldo político, as gestoras assistentes sociais constroem intervenções e práticas democráticas, tanto do ponto de vista da gestão do trabalho com as equipes, quanto do ângulo do desenho institucional. Contribuem com a análise crítica das demandas que se apresentam para as políticas, serviços e programas com os quais o Serviço Social atua como gestor, propondo intervenções embasadas pela qualidade do serviço prestado.

O(a) profissional de Serviço Social, quando na condição de gestor(a), constrói seu próprio espaço no interior da arquitetura institucional. Por vezes, o objeto da profissão não está definido no espaço sócio-ocupacional e, a partir do levantamento de demandas afetas ao Serviço Social, se legitima a criação de um

setor/unidade com o rol de atribuições e atividades consoantes aos objetivos profissionais e recursos institucionais.

Para tanto, faz-se mister o reconhecimento das correlações de forças na instituição, além da formulação de estratégia e articulações fundamentais para a consolidação da profissão, a despeito das diversas tendências de precarização do trabalho e constantes tentativas de atividades inadequadas à profissão em função do desconhecimento em torno do real objeto de intervenção do Serviço Social.

Nesse sentido, as respostas sinalizadas pelas entrevistadas reafirmaram o requisito da firmeza ética das gestoras, a fim de que não se assumam intervenções alheias à profissão e reforçadoras de um Serviço Social anacrônico, realizador de práticas reiterativas. Por isso, o exercício profissional na gestão deve ter forte caráter político e propositivo para os encontros referentes à atuação profissional de assistentes sociais, assegurando as atribuições privativas e a qualidade dos serviços prestados por essas equipes.

Cabe ressaltar que não se trata de uma defesa cega e irrestrita das assistentes sociais. Mas, das prerrogativas profissionais e a defesa da condição de trabalhador(a) que perpassam os processos de gestão de equipes.<sup>11</sup>

Ao reafirmar sucessivamente as atribuições e competências da profissão, a gestora do Serviço Social assume um lugar de embate, por vezes de opositora, de normativas e diretrizes das políticas e serviços, expressando conflitos entre outras categorias profissionais, ou ainda de instâncias gestoras superiores que confrontam com a perspectiva crítica do Serviço Social.

Esta postura em defesa da profissão e da qualidade dos serviços é vista como uma tendência ao corporativismo. Todavia, o desafio lançado à gestão em Serviço Social é de traduzir para a linguagem institucional os propósitos coletivos para além dos debates endógenos da profissão, arregimentando novos sujeitos sociais para outro projeto de sociedade.

A participação política das assistentes sociais gestoras ganhou relevo em alguns relatos trazidos pelas entrevistadas no que se refere à formulação de leis estaduais, em audiências públicas nas casas legislativas e em outras instâncias de

---

<sup>11</sup> Em situações de descumprimento da Lei Federal nº 12.317/2010, que assegura a carga horária de 30h, o direito à greve quando definida em assembleia, preservando os direitos trabalhistas e políticos das profissionais.

incidência política, como conselhos e sindicatos, que demarcam o envolvimento das gestoras para além dos aspectos técnicos dos cargos de gestão.

De modo geral, significa efetivar o projeto ético-político profissional em projetos de sociedade operacionalizados em políticas, programas, projetos e serviços públicos orientados pela transformação social.

Diante do exposto, os cargos de gestão têm sido ocupados pelo Serviço Social. Todavia, as assistentes sociais tendem a apresentar recusa à gestão como espaço possível de exercício profissional, diante das inúmeras contradições que perpassam a atuação neste espaço sócio-ocupacional. Seja por negação ao espaço de poder, ou ainda pelo temor do desconhecimento acerca das questões que circundam a gestão (orçamento, planejamento, tomada de decisão e mando), as assistentes sociais têm apresentado discordâncias em ocupar estas posições.

Tais situações são verificadas em casos de unidades, serviços e chefias de algumas políticas que têm sido largamente ocupadas por profissionais de outras áreas, pois ainda existe um ranço com esta posição de mando, compreendida como similitude de autoritarismo ou impossibilidade de concretização dos princípios éticos da profissão. Paira uma ideia em torno da gestão como um lugar de interdito à efetivação do projeto ético-político.

Esta concepção reforça a premissa do Serviço Social como uma profissão restrita à execução, a despeito dos avanços obtidos no campo da formulação, persistindo uma ideia equivocada da gestão como espaço de cooptação dos preceitos éticos. Por esta razão, inviabiliza-se a tradução de tais valores em ações concretas capazes de inovar com práticas democráticas e inovadoras no que tange à construção de uma contra-hegemonia no campo da gestão pública.

Faz-se necessário compreender a função de gestor(a) como alguém possuidor(a) de capacidade técnica, mas que tem função gratificada e legitimidade para desempenhar o trabalho baseado numa hierarquia institucional.

Ainda sobre a dimensão ético-política no exercício da gestão, foi questionado às entrevistadas acerca do diferencial em se ter uma profissional de Serviço Social como gestora, tendo em vista que a tendência histórica da profissão era de subsidiariedade a outras categorias profissionais ou, ainda, chefias e coordenações estranhas ao aparato técnico-instrumental e arcabouço teórico-metodológico do Serviço Social.

Em resposta à questão indagada acima, todas as entrevistadas destacaram o caráter positivo em se ter assistentes sociais nas gerências, coordenações técnicas, chefias, diretorias ou cargos de gestão em geral, pois indica o zelo na supervisão técnica, independente da nomenclatura do cargo, bem como o reconhecimento do saber profissional. Denota a valorização do cumprimento das prerrogativas e dos valores defendidos pelo Serviço Social. Ao se ter uma gestora habilitada como assistente social, possibilita-se a ampliação do olhar sobre a realidade, conferindo maior margem na construção de estratégias de gestão e propostas de intervenção nas demandas sociais que se apresentam em cada espaço sócio-ocupacional condizentes com as atribuições profissionais.

Com a gestão em Serviço Social, as negociações e o diálogo necessários perante às instâncias superiores e demais categorias atuantes nas instituições e órgãos são facilitados, por se tratar de um(a) profissional conhecedor(a) dos elementos subjacentes à intervenção social pormenorizada. Isto é, trata-se de uma gestora conhecedora dos atendimentos diretos prestados pelo profissional à população usuária dos serviços e instituições. Esse requisito foi indicado como outro diferencial em se ter na gestão uma profissional de Serviço Social.

A presença da gestão em Serviço Social assegura o olhar vigilante sobre os ganhos da profissão, visto que constantemente ataques são desferidos à profissão, deslegitimando a perspectiva de avanços dos direitos sociais nas instituições, bem como para pautar outros ganhos no funcionamento das políticas e serviços geridos por assistentes sociais.

Sobre as dificuldades em gerir serviços e equipe de assistentes sociais sobressaíram as relações interpessoais como entrave na gestão, por parte de algumas entrevistadas que relataram uma confusão a respeito dos critérios de gestão e os critérios pessoais, sendo reivindicada alguma identificação por se tratar de uma solicitação de um par, igualmente assistente social. Nesse sentido, são requeridas da gestora habilidades no trato com a equipe, que expressem forte capacidade de negociação e o estabelecimento de critérios objetivos que afastem a personalidade na avaliação dos méritos das demandas de cada integrante da equipe. Para tanto, é necessária a identificação de perfis profissionais para cada etapa do trabalho a ser desempenhado, considerando a primazia da qualidade dos serviços prestados.

A ideia desenvolvida no parágrafo anterior se aplica na formação de equipe, definição de plantões e escalas dos serviços, alocação de profissionais, organização de fluxos de trabalho e das garantias trabalhista como férias, folgas, licenças, etc., garantindo a observância do bom funcionamento das instituições e o manejo das relações interpessoais.

#### **4.2 A dimensão teórico-metodológica na gestão pelo Serviço Social**

A dimensão teórico-metodológica do exercício profissional de assistentes sociais gestoras foi abordada pelas entrevistadas como um diferencial da categoria que geralmente apresenta uma perspectiva analítica crítica. A principal questão pertinente à dimensão teórico-metodológica indagava sobre o papel da formação em Serviço Social na condução da gestão.

De maneira geral, todas as entrevistadas sinalizaram a forte influência da profissão na maneira de conduzir a gestão, sobretudo, por ser a formação em Serviço Social generalista e favorecedora do conhecimento sobre as políticas sociais.

Nos termos sugeridos pela entrevistada 4, estar na gestão de uma política:

Exige da profissional compreensão sobre a política, mas sem perder o referencial da profissão de Serviço Social e o Código de Ética. Enquanto gestora preciso ter estratégia para qualificar esta prestação de serviço, que tem inúmeras especificidades da política, das profissões que executam esta política e catalisar tudo isso para dar o melhor direcionamento (ENTREVISTADA 4).

Contudo, o conhecimento acerca da política setorial em que se desempenha a gestão não pode sobrepor o aprofundamento teórico dos fundamentos da profissão e o significado social da mesma naquela instituição/política/serviço.

A entrevistada 3 foi categórica em pontuar que a formação em Serviço Social precede a sua condição momentânea de gestora. Com isso, toda a atuação como gestora se pautava pela matriz teórica hegemônica da profissão, impregnando o exercício profissional com a visão de realidade a partir das contradições da sociedade capitalista, ocasionando conflitos constantes com a postura condescendente esperada de uma gestora alinhada unicamente com os propósitos institucionais.

A entrevistada 2 sintetizou a resposta à questão supracitada nos seguintes termos:

O conhecimento do Serviço Social tem que estar acima do conhecimento sobre políticas sociais. A profissão é generalista. O trabalho do(a) assistente social não pode estar viciado em trâmites de uma política (ENTREVISTADA 2).

Nesse aspecto, existe uma tendência à sobreposição das diretrizes da política e seu *modus operandi*, pelo saber profissional do Serviço Social. Por isso, deve-se pautar a visão do Serviço Social sobre a realidade e sua especialização na seara interventiva para debater qualificadamente com as demais profissões, com trocas profícuas, sem diluição de competências.

Portanto, as marcas diferenciais da gestão por assistentes sociais se fundam essencialmente nas formulações teóricas de base marxiana e marxista. Esta vertente teórica postulou o Estado como uma categoria analítica cuja principal função seria a prevalência dos interesses das classes dominantes. Em alguma medida, esta compreensão justifica a estranheza que parte da categoria de assistente social possui com o lugar da gestão, visto como espaço irrealizável dos pressupostos profissionais, negando-se o caráter contraditório da natureza do Estado, como debatido no primeiro capítulo deste trabalho.

Ou seja, o espaço sócio-ocupacional da gestão ainda é visto por alguns profissionais como impróprio para o Serviço Social, limitando a atuação ao campo da execução e desconsiderando a larga contribuição que a profissão tem dado na configuração das políticas sociais, e, por conseguinte, no desenho da esfera estatal.

Algo importante de ser mencionado é que as entrevistadas, sejam gestoras ou integrantes das equipes, não expressaram nomeadamente a vinculação teórica a um campo. Era comum a menção ao perfil crítico profissional, à valorização do estudo e aprofundamento teórico, sem, no entanto, especificar a filiação teórica.

Todas as entrevistadas sinalizaram a importância do processo formativo e o fomento ao aprimoramento intelectual como recurso indispensável para a qualificação da intervenção. Este aspecto pode ser sugestivo do quanto a gestão em Serviço Social efetiva esta premissa nos processos de trabalho. Uma gestora indicou a dificuldade em convencer às hierarquias superiores de que a participação em seminários, capacitações, reuniões é parte fundamental da atuação profissional do Serviço Social, pois se vislumbra equivocadamente a realização da intervenção do profissional restrita ao espaço de trabalho propriamente dito. Isto é, no

atendimento direto à população usuária, desconsiderando a importância das articulações em rede, em reuniões, congressos e outros espaços extras ao local de trabalho, propiciadores de reflexões e embasamento teórico. Nesse sentido, as gestoras precisam assegurar o aprimoramento intelectual da equipe, convencendo a instituição sobre a importância desta etapa do trabalho, mediante o fomento desses espaços de formação continuada, dentro e fora das instituições nas quais se atua.

Embora exista o reconhecimento do estudo como uma forma de atualização do exercício profissional, nos relatos de algumas gestoras e integrantes de equipes, verifica-se uma ênfase no domínio das diretrizes e normativas referentes à operacionalização da política setorial na qual se atua. Desconsidera-se, por exemplo, o estudo das formulações teóricas em torno dos temas que perpassam o fazer profissional do(a) assistente social.

Outra marca da intervenção do Serviço Social na política, programas ou serviço, segundo relato das entrevistadas era a de desburocratização dos processos ofertados pela política em questão. O relato da gestora 2 sintetiza o caráter conferido à gestão pelo Serviço Social:

Porque a gente fez a política existir para as pessoas e não as pessoas existirem para a política. Acho isso superimportante (ENTREVISTADA 2).

A mesma entrevistada ainda pontuou a premência do arcabouço teórico da profissão ao realizar a supervisão técnica diretamente com assistentes sociais, exigindo conhecimento profundo das formulações em matéria de Serviço Social, além da compreensão de realidade postulada pela profissão.

Ademais, a gestão pelo Serviço Social busca apoio nas ferramentas de planejamento e elaboração das metas a partir do trabalho viabilizado pela intervenção de assistentes sociais. Nesse sentido, o Serviço Social pauta a gestão da instituição, incluindo a perspectiva mobilizadora, redirecionando os objetivos institucionais a partir dos objetivos profissionais.

A matéria de Planejamento Social foi apontada como sendo de grande relevância, pois faculta a criação de ferramentas de gestão e sua utilização por assistentes sociais, conforme sintetizou a entrevistada 4:

Enquanto gestora a gente deve se preocupar muito em planejar e monitorar as ações, porque essas ferramentas dão segurança e não deixam você cair no desânimo. Os profissionais de Serviço Social foram convencidos da importância do planejamento, da elaboração de fluxos como ferramentas otimizadoras da intervenção profissional.

Não é um número frio, ele precisa fazer sentido para a prática profissional (ENTREVISTADA 4).

Foi mencionada por algumas entrevistadas a deficiência de currículo como fator dificultador para assistentes sociais assumirem os cargos de gestão, decorrendo daí a busca pelo conhecimento técnico sobre Planejamento em disciplinas como Administração Pública, Sociologia e Economia para subsidiar a atuação enquanto gestora.

Embora conste no rol de competências e atribuições da Lei de Regulamentação da profissão, existe uma limitação em lidar com a autoridade inerente ao cargo, bem como em mediar os confrontos éticos traduzidos em questões afetas à instrumentalidade. Nesse sentido, o grande desafio seria transpor em nível amplo de compreensão os princípios do Serviço Social numa gestão qualificada tecnicamente e imbuída por uma matriz teórica coerente com os objetivos ético-políticos da profissão.

A falta de formação teórica sólida no campo da Gestão fragiliza a capacidade operativa do Serviço Social, confundindo as tomadas de decisões no campo ético. Isto é, há dificuldade em materializar os preceitos éticos em ações interventivas tecnicamente qualificadas.

Algumas entrevistadas apontaram a dificuldade em objetivar e formular intervenções, não obstante a categoria de assistentes sociais possua ampla capacidade de analisar criticamente a realidade, sobretudo em razão do direcionamento da própria formação. Sobre esta consideração, a entrevistada 6 assevera:

É importante ter um pensamento crítico, não ser levado simplesmente pelas demandas institucionais, mas a gente precisa ir para além dos recursos. A gente precisa fazer a leitura dos recursos. O que é que a instituição nos permite fazer e o quê que a gente tem para fazer. Falta um pouco de leitura para saber quais os recursos que eu tenho e o que eu posso aproveitar e até mesmo a criatividade que eu tenho de fazer bom uso disso, antes de colocar que não tem como atuar (ENTREVISTADA 6).

Esta consideração rompe com visão sobre o espaço da gestão como correia de transmissão de comandos institucionais, invocando a capacidade interventiva e inventiva de gestores(as), possibilitando as fissuras necessárias no interior da Administração Pública e construção de práticas democratizantes.

Outra narrativa recorrente nas entrevistas referia-se à gestão do Serviço Social como aquela que “movimenta as instituições”, diante do forte impulso de

intervenções multidisciplinares e ações articuladas com entidades e outros órgãos, conferindo uma dinâmica de trabalho bastante plural.

A seguir serão transcritos trechos das entrevistas em que se mencionam exemplos dessas intervenções, uma vez que expressam a maturidade intelectual da profissão em estabelecer diálogos profícuos com outros campos de saber no sentido do alargamento da cidadania.

Foi determinante a convocação pelo Serviço Social às demais profissões para atuarem na interdisciplinaridade para que a gente superasse o trabalho fragmentado e recusando o lugar historicamente designado ao assistente social como interlocutor entre equipe e a população, como uma espécie de tradutor das respostas institucionais aos pleitos da população. Através da convocação das demais equipes nos processos de trabalho a população pode obter respostas qualificadas tecnicamente de cada área demandada em sua especificidade (ENTREVISTADA 2).

A equipe de Serviço Social tem indicado tendências de demandas, além de sugerir alternativas de qualificação dos serviços prestados não somente no que diz respeito à atuação do Serviço Social em si, mas também melhorias no funcionamento geral da instituição, do serviço ou política, tributado pelas entrevistadas à visão de totalidade da profissão.

Por exemplo, um setor que antes disponibilizava o atendimento social por meio da equipe de assistentes sociais, ampliou a oferta de atendimentos psicológicos, médicos e pedagógicos, incorporando outros profissionais no rol de serviços disponibilizados no âmbito da política social. Esta demanda foi identificada a partir do Serviço Social e exigiu a reconfiguração da instituição, desde a readequação orçamentária até a disponibilização de espaço físico para a nova equipe incorporada.

#### **4.3 A dimensão técnico-operativa no exercício da gestão por assistentes sociais**

A qualificação de boa gestora não deve se limitar em saber fazer o que preconizam a legislação e as normativas atinentes a cada política, mas conhecer criticamente as correlações de forças conformadoras da atuação profissional naquele espaço sócio-ocupacional, sob pena de ser classificada apenas como gestora eficiente no sentido técnico do termo, logo, distante das qualificações de gestora democrática do Serviço Social.

A condução da gestão por assistentes sociais deve tornar o processo de tomada de decisões participativo, levando em conta as análises das equipes, as demandas da população usuária, bem como a construção de argumentos tangíveis para o convencimento às instâncias superiores acerca dos encaminhamentos propostos. Quando se trata da gestão feita por profissional de outra área, a defesa do ponto de vista acordado coletivamente é feita com mais tensões, sendo negociado sob outra lógica.

Muito além deste aspecto, salientou-se a importância em transitar com habilidade nas instâncias superiores das instituições para a gestão em Serviço Social realizar os enfrentamentos e articulações necessárias para o bom funcionamento do serviço. A partir do reconhecimento do fazer profissional se constroem saídas que não impelem ao desvio de função ou intervenções alheias à profissão.

Ou seja, o desafio consiste em fazer as instâncias superiores compreenderem as atribuições do(a) assistente social, conforme preconizado na legislação profissional, respondendo às demandas por assessoria oriundas das chefias superiores, galgando o reconhecimento da legitimidade da atuação do Serviço Social.

Nas entrevistas realizadas com as gestoras pertencentes à amostra desta pesquisa se apresentaram recorrentemente as seguintes atribuições e competências: elaborar instrumentais, coordenar projetos sociais, gerenciar<sup>12</sup> os atendimentos sociais, treinamento de equipes do Serviço Social e outras profissões, coordenar fluxos, realizar mobilizações sociais, articulações comunitárias e todas as atividades desempenhadas para além dos limites das instituições.

Uma gestora exemplificou a contribuição da gestão em Serviço Social com a adoção de modificações nos instrumentais do órgão. Neste caso, o cadastro geral das famílias passou por uma adequação que contemplasse os diversos arranjos familiares e a inclusão do item nome social e identidades de gênero para efeito de incorporação de novos sujeitos nos projetos sociais a partir de instrumental que contemplasse essa realidade. Tal medida foi proposta pela equipe de Serviço Social e se fundamenta nos preceitos éticos da profissão e denotam a atualização em torno das resoluções construídas no âmbito da categoria e consoantes com as

---

<sup>12</sup> No sentido de planejar, sistematizar a execução, monitorar e avaliar os atendimentos sociais, possibilitando a geração de dados qualitativos e quantitativos.

formulações teóricas mais recentes, endossando o reconhecimento político de sujeitos historicamente discriminados.

Outro exemplo relatado em entrevista por uma gestora destacou o caráter provocador do Serviço Social no sentido de redirecionar fluxos e protocolos das instituições. Isto é, a profissão tem proposto alternativas e estratégias resolutivas tanto em questões diretamente vinculadas às demandas do setor, quanto para problemas referentes à instituição de modo geral, qualificando o atendimento à população usuária.

Com isso, o profissional de Serviço Social tem assumido o papel de formador de equipes e definidor de fluxos de atendimento às populações específicas, direcionando a intervenção para perspectiva da universalização de direitos. No caso concreto mencionado pela gestora, referia-se ao atendimento de usuários(as) soropositivos(as) numa unidade de saúde em referência para HIV/AIDS no estado de Pernambuco. A intervenção do Serviço Social foi definidora para readequação do fluxo de atendimento na unidade.

Outro caso ilustrado pela entrevistada 8 diz respeito à autonomia no processo de formulação dos próprios instrumentos do Serviço Social, uma vez que a mensuração quantitativa e qualitativa respalda a profissão como área do conhecimento e de intervenção na Administração Pública, habilitada para a construção de projetos de aprimoramento da execução e da própria gestão do trabalho das assistentes sociais naquela instituição.

Portanto, a formulação de indicadores condizentes aos pressupostos do Serviço Social se constitui importante ferramenta de afirmação ético-política, extrapolando a tendência crescente na Administração Pública de criação de instrumentos que respondam estritamente aos órgãos de controle, sistematizando agendas de trabalho e o cumprimento de carga horária, inviabilizando a avaliação política da intervenção da categoria no escopo geral da política social em si.

O reconhecimento da etapa de execução e os pormenores da intervenção profissional são enriquecedores para a gestão, pois agregam elementos na análise sobre o funcionamento real das instituições e serviços. Além disso, a propriedade técnica do trabalho subsidia a construção de um planejamento exequível, baseado na realidade da instituição e os seus recursos.

As ingerências político-partidárias se apresentam como entraves no que tange à intervenção e encaminhamento coerente proposto por assistentes sociais.

Isto é, trata-se de um fator circunscrito à cultura política da Administração Pública, que interfere sobremaneira na gestão pelo Serviço Social, desvirtuando os propósitos da gestão democrática, transparente e adequada tecnicamente.

Dentre as dificuldades atinentes à dimensão técnico-operativa, a entrevistada 3 enfatizou que a socialização de informações, que é a principal atribuição, ainda precisa de indicadores que materializem a intervenção do Serviço Social para ser devidamente reconhecida pela instituição. Existe a necessidade de se fazer compreender enquanto profissão para a instituição e isto se faz por meio de instrumentos de gestão, como indicadores que traduzam o trabalho desempenhado pelo Serviço Social, por mais subjetivo que seja este produto profissional.

Corroborando a ideia apresentada acima, o relato da entrevistada 8 indica a importância dos indicadores na gestão do Serviço Social

Através desta ferramenta a gente consegue extrair dados do que o Serviço Social tem feito por cada gerência e você vai criando essa cara, demarcando nosso espaço (ENTREVISTADA 8).

A entrevistada 10 alegou dificuldade em sistematizar o trabalho realizado em virtude da ausência de tempo, repercutindo na elaboração de relatórios qualitativos mais superficiais. Destacou ainda que a produção de dados quantitativos é otimizada por meio do sistema informatizado, mas que ainda assim faltam espaços de discussões, como a própria reunião periódica de equipe que funcionava em outras gestões.

Salientou ainda que, a depender do perfil da gestora e da correlação de forças na instituição, a equipe possui maior autonomia profissional na construção dos fluxos, critérios e desenhos das intervenções. Em cenários de cortes orçamentários, os processos decisórios tendem a ser menos dialogados, sobressaindo a gestão vertical na definição e normatização dos serviços e benefícios.

Portanto, o fato de a gestora ser assistente social e participar da reestruturação da política com viés restritivo e de redução do acesso não constitui a marca que o Serviço Social vinha imprimindo no desenho da política setorial em questão.

São exemplos de práticas democratizantes: promoção de reuniões de equipe, conduzidas de forma plural e colegiada com equipes; tomada de decisões

coletivizadas; incentivo ao aprimoramento intelectual; envolvimento da população usuária e movimentos sociais nos processos de trabalho, dentre outras.

No que concerne à relação com a população usuária dos serviços, programas e políticas geridos por assistentes sociais, se pontuam como intervenções diferenciais do Serviço Social a promoção de espaços de consulta e participação por meio de grupos, fóruns de usuários(as); a garantia do princípio da transparência na condução do orçamento e definição de regras de acesso, visando sempre à ampliação dos direitos, conforme quinto princípio do Código de Ética do(a) Assistente Social.

Em síntese, verifica-se que o Serviço Social tem alargado – sempre que possível – o acesso e a concessão de direitos e serviços, fortalecendo a população no que tange ao desvelamento da burocracia para a população-alvo das políticas sociais. Numa Administração Pública calcada na centralização e ritos inacessíveis, uma gestão compromissada com a democratização faz a diferença no desenho institucional do Estado e na garantia de direitos.

#### **4.4 Configurações da gestão democrática pelo Serviço Social**

Nesta subseção, serão tematizados extratos das falas das entrevistadas no que tange à gestão pelo Serviço Social e os seus elementos diferenciais e centrais. O primeiro trata da articulação como estratégia de gestão. E o segundo, da legitimidade profissional para o exercício da gestão por assistentes sociais. Os termos “estratégia” e articulação” se apresentam como primazia e grande marca do Serviço Social compondo a gestão democrática.

##### **4.4.1 A articulação como estratégia de gestão**

No balanço das experiências de gestão por assistentes sociais apreendidas na pesquisa de campo, se analisaram os esforços de efetivação de práticas democratizantes. A constante menção aos conceitos de articulação e intersectorialidade, como elementos primordiais para o alargamento dos direitos sociais merece aprofundamento, uma vez que se valeu da instrumentalidade do Serviço Social e potencializou a difusão de novas práticas de gestão, tais como: participação em fóruns, conselhos de direitos, grupos de trabalho, reuniões de rede

e processos avaliativos ampliados como instrumentos direcionados à finalidade ética da profissão.

Na esteira deste processo, a consideração e valorização de novos sujeitos na consecução da gestão pelo Serviço Social também denotam o empenho da gestão do Serviço Social em desburocratizar a Administração Pública, bem como torná-la mais permeável às necessidades do público-alvo.

Nesse sentido, estas articulações são desenvolvidas tanto com profissionais de outras categorias, quanto com a própria equipe de Serviço Social, para defesa de uma proposta de melhoria para o serviço. Ou ainda, com sujeitos externos à instituição como os movimentos sociais, entidades organizativas, sindicatos, etc.

Constitui-se como principal estratégia a articulação política intra e extrainstitucional, exigindo forte componente político na atuação das gestoras em Serviço Social, sobretudo, para o entendimento dos processos conjunturais a cujas políticas sociais elas estão submetidas.

Em se tratando dos limites à gestão do Serviço Social, a entrevistada 5 destaca alguns elementos importantes que expressam os conflitos existentes nos propósitos da gestão democrática e os entraves para sua efetivação.

A prática de gestão pelo Serviço Social é sempre voltada para qualidade do serviço, sempre buscando melhorar. Os sentimentos de angústia são sempre em relação aos limites da chefia, porque nem sempre depende somente da gestora assistente social (ENTREVISTADA 5).

Algumas gestoras pontuaram categoricamente as dificuldades contingentes à profissão, a exemplo da ausência de financiamento público e cortes orçamentários como principais entraves da gestão. Tal cenário exige um nível de articulação ainda maior na disputa do escasso recurso do fundo público.

Sobre estes entraves oriundos da configuração político-econômica adotada pelo Estado brasileiro, sob a égide do neoliberalismo, a gestora aponta:

As dificuldades dizem respeito ao sucateamento e desmonte da política, através do desfinanciamento que gera insatisfação dos usuários, que têm seus direitos negados, e conseqüentemente fragiliza as condições de trabalho das assistentes sociais (ENTREVISTADA 5).

De par com a citação acima, outra gestora entrevistada enumera as dificuldades decorrentes da ausência de financiamento para a política pública:

Certamente a ausência de financiamento é a principal dificuldade porque impede a ampliação das equipes e dos serviços, desacobertando a população (ENTREVISTADA 4).

A intersetorialidade e articulação de rede foram destacadas como a principal função da gestão em Serviço Social em repetidas entrevistas, reverberando um perfil profissional que atua para além dos limites institucionais e com clareza política acerca das intervenções complexas demandadas pelos serviços, programas e políticas.

A relevância da articulação no trabalho da gestora se faz notar a partir da qualificação do serviço, no aumento no número de reuniões de rede, na mobilização comunitária e na capacidade de mensuração do trabalho realizado, sendo este um dos desafios postos para a gestão em Serviço Social que, por vezes, não tem indicadores tangíveis para avaliar os resultados da intervenção profissional, dada a sua natureza imaterial e pouco concreta.

A título de ilustração do papel desempenhado pelo Serviço Social no quesito articulação, a entrevistada 7 comentou:

A reunião de rede eu acho que também é outro espaço legal, porque a gente consegue mexer bem com as instituições do território, trazê-las para junto do serviço. Pensar que aquela família não é de um serviço, pensar que aquela família perpassa por todas as instituições. Eu acho que isso também é uma boa contribuição do Serviço Social. [...] eu vejo isso na prática, essa coisa da articulação de rede e esse olhar maior, esse olhar amplo da realidade onde essa família está inserida (ENTREVISTADA 7).

Nesse sentido, a leitura da correlação de forças na instituição e o movimento da sociedade civil devem ser captados pela gestão em Serviço Social vislumbrando a maior possibilidade de estratégias para a efetivação do projeto ético-político, bem como na identificação dos entraves concretos da gestão das políticas sociais. De acordo com os relatos expostos na coleta de dados, a questão do desfinanciamento das políticas sociais tem se apresentado como impeditivo à concretização dos objetivos profissionais, bem como retrocessos no campo de atuação do Serviço Social.

Tal cenário requer engajamento da gestão no debate acerca das estratégias de enfrentamento, por meio de paralisações, greves e articulações políticas que respaldem o posicionamento coletivo na perspectiva de defesa de políticas sociais públicas e universalizantes.

Para tanto, as gestoras comprometidas com o projeto ético-político têm buscado articulações com sindicatos, frentes e coletivos organizados para denunciar o desmonte e sucateamento das políticas em que exercem a gestão, visto que no exercício profissional em cargos de gestão as assistentes sociais inauguram novas formas de gerir e resistir, a partir das formulações ético-políticas direcionadas por um projeto profissional.

#### 4.4.2 Legitimidade profissional e o exercício da gestão em Serviço Social

O exercício profissional em cargos de gestão apresenta desafios ao Serviço Social nas diferentes dimensões, conforme detalhado nos tópicos anteriores. Contudo, a profissão tem construído respostas consolidando esse espaço sócio-ocupacional e reinventando novas formas de gerir que são identificadas como marcas de gestão do Serviço Social.

Neste sentido, as competências requeridas dizem respeito à capacidade de atender aos objetivos institucionais, a partir daquelas exigências inerentes à gestão. Contudo, o aspecto particular da gestão por assistentes sociais se centra na compreensão de que os objetivos profissionais – preconizados no Código de Ética do Serviço Social – são as balizas para a gestão seja de equipes, serviços, programas ou políticas.

Esse movimento aumenta a incidência política da categoria de assistentes sociais na Administração Pública, promove incursões teóricas por outros campos do saber, complexificando as respostas profissionais às demandas apresentadas, e, principalmente, universaliza direitos e democratiza acessos às políticas e serviços sociais.

A importância em se ter uma assistente social gestora se nota na compreensão acerca do trabalho realizado, no conhecimento sobre a política setorial em que se atua. Todavia, não assegura plena autonomia profissional, visto que existem disputas de sentidos em relação ao fazer profissional, além dos limites institucionais e conjunturais discutidos anteriormente.

Em linhas gerais, as percepções das entrevistadas resumem esta compreensão e podem ser verificadas na assertiva da entrevistada 6, quando indagada acerca dos desafios nesses cargos.

A gestão por assistentes sociais é estratégica, eu como positivo. Mas, às vezes, eu observo que a própria equipe não está preparada para ter uma profissional que tem qualificação equiparada. Lógico, em alguns momentos vai ser maior porque o cargo demanda isso. Mas, existe uma dificuldade das equipes em compreender o quanto este espaço é importante para o Serviço Social (ENTREVISTADA 6).

No que se refere ao diferencial em estar sob a gestão de uma assistente social, a entrevistada 6 pontuou os seguintes aspectos face à gestão por profissão de outra área:

Ela [gestora] é a possibilidade que a gente tem de ser escutada e que as nossas proposições sejam incorporadas às proposições da instituição. Para mim é realmente um campo estratégico. Acho que a gente tem muito mais a ganhar do que a criticar. Lógico que todo processo de trabalho precisa ser criticado no sentido de aperfeiçoar, melhorar (ENTREVISTADA 6).

Ademais, democratizar as decisões técnicas e funcionais deve ser uma atividade preponderante da gestora assistente social. Isso porque a escuta da equipe consolida relações de trabalho transparente e favorece a definição de estratégias coletivas, alinhando respostas coesas aos desafios profissionais.

Mesmo com as dificuldades você consegue falar com seus pares, quando a gestora é uma assistente social (ENTREVISTADA 10).

Esta afirmação conduz à conclusão de que o Serviço Social não é uníssono. As disputas em torno do fazer profissional do assistente social revelam a miríade de aporte teórico e *modus operandi* diferentes. Contudo, a direção hegemônica da categoria tem plasmado uma identidade profissional consoante aos princípios éticos da democracia, liberdade e compromisso com a qualidade dos serviços prestados.

Quando a gestora é assistente social, mas vem direcionada por outras orientações de natureza partidária ou desconhece os fundamentos do trabalho profissional do Serviço Social não significa respeito e convergência aos princípios ético-políticos da profissão. Portanto, não se trata de uma relação automática entre ser assistente social gestora e assegurar a efetivação do projeto ético-político, visto que alguns exemplos citados pela integrante de equipe, entrevistada 7, se referiam à confusão de princípios que ocorre quando a gestora se encontra imbuída de outros propósitos e projetos políticos.

Diante do exposto, o apanhado geral do material coletado no campo de pesquisa denota a gestão como espaço que enriquece a vivência profissional do(a) assistente social, por proporcionar uma expansão das habilidades, competências que dinamizam os serviços, programas e políticas sob a gestão do Serviço Social.

O caráter propositivo do Serviço Social pode ser indicativo da legitimidade crescente que a profissão tem assumido nos diversos níveis da Administração Pública, articulando as dimensões do exercício profissional de assistentes sociais, conferindo robustez teórica na intervenção que transcende o caráter técnico da gestão social para efetivar a finalidade ética da profissão.

A gestão das políticas sociais deve funcionar como espaço de difusão dos valores emancipatórios. Contudo, os desafios para tal propósito não são raros, tendo em vista os jogos de poderes subjacentes à Administração Pública. A questão partidária foi apontada como elemento de confronto à autonomia profissional de assistentes sociais quando da indicação de gestor(a) alheia à construção coletiva das equipes. Ou, ainda, de uma atuação pautada por princípios e diretrizes opostos à intervenção técnica e política do Serviço Social.

Um exemplo disso foi fornecido pela entrevistada 7, ao relatar a experiência de ser gerida por uma assistente social comprometida com o direcionamento partidário avesso às ações defendidas pelo Serviço Social, a despeito da formação semelhante.

Embora ela tivesse conhecimento técnico, tinham determinadas situações que vinham impostas mesmo por mais que a gente discutisse tecnicamente, mas as questões das lideranças comunitárias, dos vereadores para ficar bem com todo mundo tinha que cumprir (ENTREVISTADA 7).

Posto isto, atenta-se para a importância da legitimidade no desenvolvimento da gestão como um compromisso político consubstanciado em intervenções técnicas qualificadas. Nesse sentido, o conhecimento sobre “a ponta” forma corrente ao se referir à etapa da execução da política social, confere grande cabedal às competências de gestão por assistentes sociais, porque quando a equipe apresenta as questões, se reconhece que se trata de um dado de realidade. Afinal, a experiência profissional de gestão foi precedida pela vivência profissional nos serviços e equipamentos que materializam a oferta dos serviços sociais.

A indicação de cargos políticos na gestão de setores/unidades de serviço social não submetida ao crivo da equipe acarreta crise de legitimidade da gestora e conflitos em torno das decisões pertinentes à intervenção profissional.

Em suma, a forma de acesso ao cargo de gestão deve refletir o compromisso com a democracia e critérios objetivos, sendo desvalorizada a indicação meramente político-partidária, em desacordo com a capacidade técnica e

consequentemente a legitimidade política. Isso porque a categoria compreende a gestão como espaço de representação política dos princípios profissionais e supervisão técnica em matéria de Serviço Social.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão para o Serviço Social deve ser um espaço defendido enquanto campo consolidado, dada a significativa contribuição da profissão para o desenho institucional das políticas, programas e projetos, sobretudo, a partir da Constituição de 1988.

Com efeito, as marcas diferenciais do exercício em cargos de gestão por assistentes sociais se expressam tanto em relação ao profissional e usuário(a), quanto em relação entre equipe de Serviço Social e outras profissionais, uma vez que as ações desenvolvidas no âmbito da gestão fecundam o terreno para práticas democratizantes que tensionam a lógica corrente nas políticas, programa e serviços sociais nos marcos do neoliberalismo, com viés gerencialista e restritiva de direitos.

Portanto, ao longo desta dissertação, se buscou construir a argumentação em torno da potência do exercício profissional de assistentes sociais em cargos de gestão, considerando a possibilidade concreta de efetivação dos pressupostos profissionais, além da significativa valorização dos serviços sociais assegurados pelas políticas e programas sob a gestão do Serviço Social, conferindo forma e conteúdo democrático aos serviços prestados à população.

O Serviço Social precisa imprimir novas características na gestão das políticas públicas, enfatizando a participação e democratização dos processos decisórios e avaliativos que perfazem a Administração Pública, rompendo com práticas corporativistas e centralizadoras arraigadas nas instituições.

Isto é possível na medida em que são acionadas as bases teórico-metodológicas que conduzem a postura de crítica à sociedade capitalista, à natureza contraditória do Estado e o devido reconhecimento das brechas e possibilidades abertas pelo movimento da realidade. Ou seja, ao fortalecer as estratégias de construção política de uma gestão capaz de interferir na correlação de forças da sociedade, oportunizando espaços democráticos e com sólido potencial transformador.

A reivindicação do reconhecimento da(o) assistente social como profissional da gestão consolida este espaço sócio-ocupacional, sem diluir o saber profissional privativo. Ou seja, demarca o modo de gerir ao qual o Serviço Social se vincula, afastando-se do conceito impreciso técnico e politicamente acionado na gestão através de cargos genéricos que lidam com o arcabouço teórico-metodológico, além

dos instrumentais do Serviço Social, sem, no entanto, exigir as prerrogativas profissionais, tais como registro/regulamentação profissional em Serviço Social. Na esteira desse processo, a(o) assistente social quando atuante na gestão tem por vezes invisibilizado a profissão ao atender às nomenclaturas que dissipam o legado do Serviço Social no campo da gestão, a exemplo de termos como técnico social, analista social, gerentes, etc.

O possível estranhamento com este novo espaço ocupacional - cargos de gestão, chefias e coordenações - pode incorrer em confusão daquilo que é privativo do(a) assistente social. Um dos fatores que sugerem tal confusão se refere ao fato de o Serviço Social historicamente desempenhar função subsidiária de outras profissões<sup>13</sup>.

Ou, ainda, que o arcabouço teórico-metodológico e aparato técnico-operativo do(a) assistente social tenha se diluído na condição de gestor(a) de equipes multidisciplinares, em cargos de coordenação técnica de programas e projetos. Seguindo a proposição de Marilda Iamamoto sobre a afirmação da profissão, se faz mister:

[...] avançar uma legitimação da profissão na sociedade, na apropriação e ampliação dos espaços ocupacionais, reforçando a nossa identidade profissional. O desafio maior é, pois, traduzir o projeto ético-político em realização efetiva no âmbito das condições em que se realiza o trabalho do(a) assistente social (IAMAMOTO, 2012, p. 36).

Diante das diversas ocorrências de profissionais que abrem mão da identidade profissional de assistente social quando da chegada aos cargos de gestão/chefia/coordenação tem sido gerados impasses jurídicos acarretando o exercício profissional irregular, uma vez que embora assumindo nomenclatura genérica (técnico social, técnico de referência, analista social, gestor(a) de programas e projetos) desempenham efetivamente aquelas atribuições preconizadas na Lei de Regulamentação da Profissão, provocando dois efeitos mais evidentes: o primeiro no plano jurídico-administrativo mediante a não inscrição destes profissionais nos Conselho Regionais que regulamentam a profissão; em segundo lugar atingindo o aspecto político-organizativo da categoria profissional e suas bandeiras de luta em defesa do Projeto Ético-Político.

---

<sup>13</sup> O serviço social paramédico que remonta a origem da profissão, com forte viés higienista, atuação auxiliar e subordinada à equipe médica.

Em face do exposto, o Conselho Federal de Serviço Social estabeleceu a Resolução CFESS N° 572, de 25 de maio de 2010, que dispõe sobre a obrigatoriedade de registro nos Conselhos Regionais de Serviço Social, dos assistentes sociais que exerçam funções ou atividades de atribuição do assistente social, mesmo que contratados sob a nomenclatura de CARGOS GENÉRICOS, ratificando a importância da manutenção da identidade profissional também nestes cargos.

Art. 5º. O profissional, assistente social, em qualquer espaço sócio-ocupacional, deverá atuar com a devida e necessária competência técnica, competência teórico-metodológica, autonomia e compromisso ético, independentemente da denominação de seu cargo ou função (CFESS, 2010).

A chegada aos cargos de gestão de equipes, programas e políticas não deve deslocar a centralidade da profissão de Serviço Social, tendo em vista que o solo histórico para a ampliação destes espaços ocupacionais é fruto, no plano político da categoria de assistentes sociais, da luta coletiva da categoria cada vez mais apropriada das matérias concernentes às políticas públicas, e no plano teórico-metodológico, a partir da maioria intelectual do Serviço Social brasileiro, por meio de publicações substantivas à reflexão crítica das políticas sociais.

Para exercer as prerrogativas da gestão por assistentes sociais, se deve atentar para a dimensão ético-política, haja vista a necessidade constante de avaliar a correlação de forças institucionais. Deve-se, portanto, garantir a observância dos princípios éticos da profissão na condução de interesses conflitantes da gestão de pessoas e do processo de tomada de decisão.

No que se refere à dimensão teórico-metodológica, é mister que a gestão por assistentes sociais se dê por meio de sólido embasamento teórico, tendo em vista se tratar de uma das atribuições da gestão a fundamentação de ações e decisões referentes ao espaço sócio-ocupacional, onde se realiza o exercício profissional.

Quanto aos recursos técnico-operativos, a gestão em serviço social necessita demonstrar manejo na construção de instrumentais e indicadores capazes de avaliar a qualidade das respostas profissionais para as demandas apresentadas no exercício profissional. Isto é, a construção de encaminhamentos e decisões alinhadas com os objetivos profissionais de alargamento dos direitos e consolidação da cidadania.

Sobre este processo de ponderação e escolha profissional das análises e instrumentos norteadores do exercício profissional das assistentes sociais gestoras, a autora Yolanda Guerra sintetiza bem os aspectos subjacentes a todo espaço sócio-ocupacional. Entretanto, é no âmbito da gestão que a finalidade ética da profissão é desafiada no limite dos entraves reconhecidos e conflitos adstritos à gestão de equipes, unidades e serviços e instituições permeadas de interesses e poderes.

Portanto, a primazia do respeito aos direitos, a defesa da democracia vinculada à recusa do autoritarismo no trato com a equipe são alguns dos princípios fundamentais do Código de Ética profissional que se estendem para além da relação usuário/assistente social e deve, efetivamente, também compor o repertório profissional dos/as assistentes sociais em cargos de gestão.

O espaço da gestão funciona enquanto locus estratégico de atuação do(a) assistente social para construção de práticas democratizantes, a despeito dos limites que se impõem numa estrutura administrativa orientada por valores centralizadores, verticalizados e com forte tendência a reproduzir os interesses das classes dominantes. Porém, é nas fissuras do poder que o Serviço Social tem pautado a Administração Pública em direção convergente ao Projeto ético-político profissional.

Ao enfrentar os aspectos conjunturais conformadores das políticas sociais e serviços geridos, a categoria de assistentes sociais tem formulado estratégias de politização de temas pouco abordados na gestão pública, tais como a questão do desfinanciamento das políticas, bem como a horizontalidade nos processos decisórios entre as equipes.

Todavia, de acordo com as informações coletadas, as(os) assistentes sociais, ao assumir o cargo de gestão, precisam reafirmar os princípios profissionais resguardando as atribuições privativas, bem como favorecer os diálogos multiprofissionais, responsáveis por construir intervenções coletivas com direção política estratégica.

É necessária, ainda, muita criatividade e capacidade argumentativa, desdobrando-se numa exigência de estudo e reflexão constante sobre a natureza da gestão que se realiza em cada espaço sócio-ocupacional e o grau de legitimidade política adquirido em razão do êxito das respostas dadas pelo Serviço Social.

Desta forma, galgar o espaço da gestão deve ter como finalidade ética o alargamento dos direitos sociais e o fomento à outra cultura política nas instituições,

rejeitando categoricamente a ocupação do cargo pelo poder e exercício de mando em si. Desprovido de projeto coletivo para intervenções transformadoras, o exercício profissional de assistentes sociais nestes termos esvazia o sentido político da gestão democrática.

Portanto, com o investimento na formação com perfil generalista e crítico, pautado expressamente no método dialético, conforme as Diretrizes Curriculares, se considera a urgência em discutir categorias como mediação e instrumentalidade, a fim de que as estratégias – tão valorizadas nas respostas das gestoras e integrantes de equipe - tornem efetivo o Projeto ético-político.

Dito de outra forma, as entrevistadas reconhecem o direcionamento político da profissão, no entanto têm dificuldades em aplicar técnicas interventivas inovadoras capazes de materializar a gestão democrática, sendo, pois, relevante a apropriação teórica do escopo das políticas sociais, compreendendo seus limites e exercitando a crítica na gestão.

Faz-se necessário lançar mão de mediações e o fortalecimento da instrumentalidade como recursos operativos imbuídos de propósitos políticos que não esgotem a intervenção no instrumento em si e extrapole as situações imediatas.

No tocante à formação profissional, se verifica que as disciplinas de planejamento, política social e os aspectos do financiamento e orçamento público, bem como os temas da gestão social podem contribuir significativamente para subsidiar a formação de assistentes sociais gestores(as), preservando o direcionamento teórico-metodológico, uma vez que o perfil de criticidade foi apontado como principal diferencial do profissional de Serviço Social.

Do ponto de vista da conjuntura política, compete às entidades representativas da categoria, conjunto CFESS-CRESS, fomentar a participação de assistentes sociais sob o viés da defesa da gestão democrática das políticas sociais. Para tanto, a observância dos desenhos institucionais definidos para as políticas sociais se apresenta como possibilidade de defesa desse espaço sócio-ocupacional e de consolidação da multiprofissionalidade na gestão social, tornando o processo de gestão pelo Serviço Social cada vez mais legitimado e virtuoso ao concretizar o Projeto ético-político.

Em suma, ressalta-se a potência profissional de assistentes sociais em cargos de gestão para disseminação de valores democratizantes e construção de parâmetros ético-políticos da profissão, para avaliar os efeitos imediatos e mediatos

da atuação do Serviço Social, favorecendo a gestão como um espaço estratégico para um projeto societário justo e igualitário.

O contraponto ao modelo de gestão disseminado nas esferas públicas, e mais ainda nas instituições privadas que pode ser feito pelo Serviço Social, se dá por meio de um arcabouço teórico-metodológico que preconiza relações de trabalho edificantes, baseadas em valores de solidariedade e valorização do(a) trabalhador(a) nos processos institucionais, além da participação social, tanto da população usuária quanto das equipes geridas pelo Serviço Social, como premissa norteadora dos processos de trabalho.

Nesse sentido, ações de garantia da transparência e fortalecimento dos espaços de participação e controle social são amplamente difundidos na gestão por assistentes sociais, viabilizando a contraposição à lógica dominante na gestão. Isto porque o Serviço Social possui cabedal ético-político na medida em que projeta a gestão como ferramenta para a implementação de ações garantidoras de direitos da população usuária dos espaços sócio-ocupacionais em que atuam.

Portanto, o compromisso com a formação de assistentes sociais apresenta-se como tarefa árdua e contínua, a fim de preservar o legado da profissão na conformação das políticas sociais, bem como para fomentar o desenvolvimento de resistências e formas criativas no enfrentamento às mudanças no âmbito da gestão, assegurando o cariz crítico do Serviço Social a respeito dos mecanismos de funcionamento do sistema capitalista.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas, **RAP**, n. 41, Rio de Janeiro, 2007.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Gestão: Planejamento e administração. In: Temporalis, Porto Alegre, **ABEPSS**, n. 8, p. 51-76, 2004.

BARROSO, Carmen. A chefia feminina na administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, vol. 24, nº 1. 1990. 17-30.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>  
Acesso em: 14 nov. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro1996.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **Gestão social** – uma questão em debate. São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999.p. 19-29

CARVALHO, Fernanda Quadros; SAMPAIO, Dilcéia Almeida. **A Administração Pública**: uma análise de sua história, conceitos e importância. 2010. Disponível em: [http://artigos.netsaber.com.br/resumo\\_artigo\\_40824/artigo\\_sobre\\_a\\_administracao\\_publica\\_uma\\_analise\\_de\\_sua\\_historia\\_conceitos\\_e\\_importancia](http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_40824/artigo_sobre_a_administracao_publica_uma_analise_de_sua_historia_conceitos_e_importancia) Acesso em 12 de agosto de 2017.

CFESS. **Assistentes sociais no Brasil elementos para o estudo do perfil profissional**. Brasília: CFESS, 2005.

\_\_\_\_\_. **Regulamentação da profissão de assistente social**. Lei nº 8.662, junho, 1993. Brasília: CFESS, 1993.

DA COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **RAP Rio de Janeiro**, vol. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

DIEESE. **Quem são os assistentes sociais no Brasil?** Brasília, Maio, 2013. Disponível em [file:///C:/Users/Priscila/Downloads/Perfil\\_assistentes\\_sociais\\_no\\_Brasil\\_Subsecao\\_DIEESE\\_2015\\_FINAL.pdf](file:///C:/Users/Priscila/Downloads/Perfil_assistentes_sociais_no_Brasil_Subsecao_DIEESE_2015_FINAL.pdf) Acesso em 12 de agosto de 2017.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Gestão Social: Um Conceito em Construção. In: **IX Colóquio Internacional Sobre Poder Local - II Colóquio Internacional El Análisis De Las Organizaciones Y La Gestión Estratégica: Perspectivas Latinas**. Salvador-Bahia-Brasil, 16 a 18 de Junho de 2003.

GUERRA, Yolanda. Ensino da prática no serviço social. Subsídios para uma reflexão. In: **Revista Temporalis**. Nº 2. Ano 1 Julho/dezembro, 2000.

\_\_\_\_\_. A dimensão técnico-operativa do exercício profissional. In: GUERRA, Y. et al. (Orgs.). **A dimensão técnico-operativa no serviço social: desafios contemporâneos**. Juiz de Fora (MG): Ed. UFJF. 2012.

\_\_\_\_\_. A dimensão investigativa no exercício profissional. In, CFESS; ABPESS. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. DF: CFESS, 2009. Disponível em <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/C8pQHQOyl68c9Bc41x5Y.pdf> Acesso em 12 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. A pós-graduação em serviço social no Brasil: um patrimônio a ser preservado. **Revista Temporalis**, Brasília (DF), ano 11, n.22, p.125-158, jul./dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **A instrumentalidade no trabalho do assistente social**. Este artigo, publicado originalmente nos Cadernos do Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, "Capacitação em Serviço Social e Política Social", Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais, CFESS/ABEPSS-UNB, em 2000, foi revisado e atualizado. Ele serviu como base para a palestra ministrada no Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, BH, maio, 2007, promovido pelo CRESS-6ª.Reg.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no serviço social contemporâneo. **Trajetória e desafios**. Disponível em <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-001.pdf> Acesso em 12 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do(a) assistente social na atualidade. In: CFESS. **Atribuições privativas do/a assistente social em questão**. 1. ed. ampl. Brasília: CFESS, 2012.

\_\_\_\_\_. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3º edição. Editora Cortez, São Paulo. 2000.

\_\_\_\_\_. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: **Serviço Social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS/Abepss, 2009.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930- 1970)**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1979.

MAIA, Marilene. **Revista Virtual Textos & Contextos**. nº 4, dez. 2005. 18p.

MATOS, Maurílio de Castro e BRAVO, Maria Inês de Souza. **Assessoria, Consultoria & Serviço Social**. Editora Cortez, São Paulo, 2010.

MIOTO, Regina. Célia. Tamaso; LIMA, Telma. Cristiane. Sasso. A dimensão técnico-operativa do serviço social em foco: sistematização de um processo investigativo. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 8, n. 1. 2009. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/5673/4126>  
Acesso em: 14 nov. 2017.

MONTAÑO. Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabeth. Espaços ocupacionais e dimensões políticas da prática do assistente social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 120, São Paulo: Editora Cortez, 2014.

NETTO, J. P. Capitalismo monopolista e serviço social. 7 ed. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

ORTIZ, Fátima Grave. **O Serviço Social no Brasil**: fundamentos de sua imagem social e da autoimagem de seus agentes. Rio de Janeiro: E-papers/FAPERJ, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. In: **Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n. 1, jan-mar 2005.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS: OMS: Ministério da Saúde, 2006.

\_\_\_\_\_. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: Abepss. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 377-392.

SANTOS, Cláudia Mônica dos. A dimensão técnico-operativa e os instrumentos e técnicas no Serviço Social. In: **Revista Conexão Geraes**, nº 3, 2º semestre de 2013.

SILVA, Ademir Alves. **A gestão da seguridade brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo, Cortez, 2004, abril 2004.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. 2006. 395 f. Tese. Doutorado em Serviço Social. UFRJ, Rio de Janeiro.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Claudio. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016. (Biblioteca básica de serviço social; v.7).

SPOSATI, Aldaíza. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. 2º edição. São Paulo: Cortez, 2005.

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

TORRES, Mabel Mascarenhas; LANZA, Liria Maria Bettiol. Serviço social: exercício profissional do assistente social na gestão de políticas públicas. In: **Revista Argumentum**, Vitória (ES), v. 5, n.1, p. 197-215, jan./jun. 2013.

VASCONCELOS, Ana Maria. Serviço social e práticas democráticas na saúde. In **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez/OPAS/OMS/Ministério da Saúde; 2006.

**APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – GESTOR(A)**

- A) Quais as competências e atribuições profissionais requeridas no cargo de gestão?
- B) Quais os pontos fortes para a gestão do setor/projeto/programa em ter um(a) assistente social à frente?
- C) Na condição de gestor(a), sua atuação profissional é pautada pelos princípios do Serviço Social?
- D) Quais as marcas, intervenções e conduções próprias da gestão do serviço social?
- E) As dificuldades em gerir são...
- F) Essas dificuldades são referentes à profissão ou outra contingência?

## **APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – INTEGRANTE DA EQUIPE**

- A) Como se dá a gestão do processo de trabalho por um(a) assistente social em relação à equipe?
- B) Como se realiza a tomada de decisão em relação aos procedimentos, fluxos relativos ao serviço/programa/política?
- C) É possível verificar os princípios do Serviço Social na condução da gestão?
- D) Quais intervenções da gestora se caracterizam como próprias da gestão do serviço social?
- E) Existe diferença em estar sob a gestão de um(a) assistente social ou outro profissional? Em caso afirmativo, quais seriam?