

VII

O trabalho do/a assistente social no campo da gestão: notas introdutórias sobre os desafios profissionais para direções dos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS) cariocas

Andreia da Silva Lima

Introdução

O campo da gestão é, historicamente, um espaço organizado da divisão sociotécnica do trabalho, ocupado por assistentes sociais, seja no campo público ou privado. O estudo da gestão a partir das empresas capitalistas em um contexto de Reestruturação Produtiva foi muito bem explorado e debatido teoricamente no Serviço Social. A partir da Reforma Gerencial do Estado, a atuação de assistentes sociais nas políticas públicas foi incorporada por demandas advindas da lógica empresarial, sendo assim, um momento de crescimento da atuação profissional na gestão pública. A partir dos anos 2000, com a continuidade da Reforma Gerencial do Estado pelos governos progressistas, o Serviço Social vem produzindo reflexões críticas sobre o trabalho profissional no campo das políticas públicas e o campo da gestão cresceu nesse contexto ocupado por assistentes sociais. Analisar as tensões e dilemas que profissionais de Serviço Social vivenciam nesse espaço contribui para que se evite uma visão restrita da gestão.

O presente capítulo tem como objetivo trazer um debate introdutório sobre a atuação profissional de assistentes sociais no campo da gestão com foco para os/as profissionais que ocupam o lugar de direção/coordenação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Essa aproximação com a temática se dá a partir da construção da tese de doutorado que está em processo inicial, tendo como orientadora a Professora Doutora Alejandra Pastorini do PPGSS/UFRJ.

Queremos aqui problematizar as requisições e demandas profissionais que chegam para assistentes sociais que ocupam o cargo de gestão dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) a partir dos estudos Souza Filho (2013) e Souza Filho e Gurgel (2016) sobre a concepção de gestão. Analisando a Reforma Gerencial do Estado que impacta na organização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, por conseguinte, no cotidiano de assistentes sociais que atuam como diretoras de CRAS na Cidade do Rio de Janeiro.

Complementando o debate teórico, temos as importantes contribuições de Silva (2012)¹ e Costa (2018)² que em suas dissertações de mestrado trouxeram importantes contribuições para o trabalho de assistentes sociais que atuam ou atuaram no campo da gestão na Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (SMAS/RJ). Temos

¹A gestão dos CRAS em foco: Um Estudo do município do Rio de Janeiro. Dissertação defendida no Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Federal Fluminense.

²O Assistente Social no âmbito da gestão da política de assistência social no município do Rio de Janeiro: limites e possibilidades da materialização do Projeto Ético Político do Serviço Social. Defendida no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

como referência, ainda, a dissertação de mestrado de Piva (2010)³ que argumenta sobre a chegada da Reforma Gerencial do Estado na organização do processo de trabalho da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, na SMAS/RJ a partir dos anos de 1990 e que essa que essa lógica se materializou na formação de assistentes sociais que ocuparam a gestão dos serviços, a partir do processo de descentralização da PNAS iniciado nos anos 2000.

Como dissemos linhas acima, esse capítulo apresenta notas introdutórias que estão sendo construídas no projeto de qualificação, não temos a pretensão de apresentar nenhum resultado definitivo. Porém, já temos algumas premissas que fazem parte desse estudo. A primeira é compreender o/a assistente social como trabalhador(a) assalariado(a) que possui relativa autonomia conforme Yamamoto (2001). Entendendo, assim, que no exercício profissional existem demandas postas pelo empregador que devem ser respondidas, mas a natureza da atuação do Serviço Social junto aos indivíduos possibilita respostas profissionais diversas que podem ir além dos ditames institucionais e contribuir para ações no campo progressista.

Nessa linha de raciocínio, entendemos que a ampliação de postos profissionais no campo da gestão pública está intimamente ligada à Nova Gestão Pública que se apresenta a partir da reprodução da lógica empresarial nos serviços estatais. Sendo assim, o/a assistente social vem ocupando esse espaço com requisições institucionais que visam a produção de consensos sociais na busca de uma produtividade no setor público com finalidades restritas à lógica instrumental. Não obstante, a relativa autonomia não é algo que fique no campo das ideias e pode proporcionar novas possibilidades de atuação visando uma gestão democrática e participativa.

Por fim, não consideramos o campo da gestão como espaço privilegiado para profissionais mais bem capacitados(as) ou local onde só se reproduz a dinâmica do capital. O lugar da gestão está inserido na divisão sociotécnica do trabalho que apresenta tensões e disputas que devem ser desveladas e problematizadas. Queremos então aqui debater que assistentes sociais que atuam no campo da gestão não são apenas os/as profissionais que sucumbiram à reprodução da lógica institucional. São, sim, trabalhadores(as) que lidam como qualquer outro(a) nos limites profissionais, e aqui pretendemos contribuir para que assistentes sociais gestores(as) públicos(as) possam pensar e analisar seu exercício profissional.

O interesse teórico partiu da experiência profissional da pesquisadora em questão, que no mesmo momento em que estava realizando o processo seletivo para o doutorado recebeu o convite para ocupar a direção de um CRAS na zona oeste⁴ da cidade do Rio de Janeiro. Ocupar esse lugar foi visto pela pesquisadora como uma forma de se aproximar

³ PIVA, C. C. M. Trabalho na assistência social carioca na era César Maia. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

⁴ Os bairros que compõem a zona oeste são: Bangu, Barra de Guaratiba, Barra da Tijuca, Camorim, Campo Grande, Campo dos Afonsos, Cosmos, Deodoro, Gericinó, Grumari, Guaratiba, Inhoaíba, Itanhangá, Ilha de Guaratiba, Jacarepaguá, Jardim Sulacap, Joá, Magalhães Bastos, Paciência, Padre Miguel, Pedra de Guaratiba, Realengo, Recreio dos Bandeirantes, Santa Cruz, Santíssimo, Senador Camará, Senador Vasconcelos, Sepetiba, Vargem Grande, Vargem Pequena, Vila Militar, Vila Valqueire, Vila Kennedy. Esses são bairros mais distantes do centro da cidade e possuem altos níveis de pobreza e outras vulnerabilidades sociais. Desses bairros excluímos Barra da Tijuca e Recreio que fazem parte de uma ampla especulação imobiliária e possuem um perfil totalmente inverso aos demais bairros.

desse objeto que a tinha mobilizado inicialmente⁵. Visto que a mesma ainda não tinha desenvolvido uma experiência laboral junto a um CRAS, apenas em espaços da Proteção Especial de Alta Complexidade e nas áreas de Direitos Humanos⁶. Foi nessa função dentro da divisão sociotécnica do trabalho que o fenômeno começou a se desvelar e o objeto de pesquisa foi se redefinido para a compreensão do/a assistente social que ocupa o lugar de gestão nos CRAS.

No exercício profissional como diretora do CRAS houve uma aproximação com os/as trabalhadores(as) da assistência social, na qual foi possível perceber as diferentes formas de contratação e condições de trabalho precarizadas. Além de vivenciar o lugar de uma assistente social na gestão desse espaço e compartilhar com outras colegas das angústias entre o possível, o necessário e o que cabia nesse espaço. Inicialmente a pesquisadora, ao olhar a forma de organização dos CRAS em resposta a alta procura para ao Programa Auxílio Brasil⁷, entendeu que esse era um fenômeno novo que impunha aos CRAS uma reorganização do processo de trabalho. Mas, ao se aproximar do objeto de forma empírica e teórica percebeu-se que essa forma de organização do processo de trabalho não era algo novo, ou feito de forma desorganizada, muito menos feito na emergência, mas sim uma lógica de trabalho da SMAS/RJ.

Partimos de um problema que se apresentou na realidade concreta, começamos a nos aproximar teoricamente das questões que perpassam esse lugar ocupado por assistentes sociais e agora iniciamos uma pequena síntese com o intuito de apresentar notas introdutórias sobre esse debate. Pretendemos, assim, reafirmar a inexistência da dicotomia teoria e prática, concordando com Guerra e Forti (2009) que além da exigência técnico-instrumental, a ação profissional de assistentes sociais deve ter uma análise teórica crítica. Sabemos como o lugar da gestão é permeado pela exigência de um/a profissional que tenha total conhecimento de instrumentos de gerenciamento, que faz parte do exercício profissional, mas conhecer a realidade e analisá-la criticamente se apoiando na teoria social crítica deve fazer parte do trabalho de profissionais que possuem um Projeto Ético-Político Profissional que defende a Gestão Participativa e Democrática.

1. O debate sobre gestão

No Serviço Social o debate sobre Gestão Pública considera Rodrigo Souza Filho um grande expoente e é nossa referência para esse ensaio. O presente autor traz a relação entre administração e gestão e os trata como sinônimos. Assim, vamos entender o que é administração a partir de Paro (1986), que na perspectiva crítica entende a necessidade de compreensão da realidade social, ou seja, da sociedade capitalista que se divide em classes sociais e é complexa e plena de contradições. Nessa linha de raciocínio precisamos pensar a administração/ gestão não apenas em sua versão do capital, mas em seu conceito geral.

⁵O Impacto no Programa Auxílio Brasil no processo de trabalho dos CRAS Cariocas.

⁶Serviço de Família Acolhedora, URS LGBT e Assessoria a Coordenação de Área.

⁷O Auxílio Brasil foi sancionado por Medida Provisória (MP) 1061 de 09/08/2021 onde se anunciou como um substituto do Programa Bolsa Família, inicialmente se propôs um valor único de R\$400,00 por família e que as vésperas da eleição aumentaram para R\$600,00. Com a eleição de 2022 vencida por Lula, o Auxílio Brasil cai e volta-se ao Programa Bolsa Família em 2023.

A administração para o alcance dos fins do capital se apresenta como uma necessidade de uma sociedade complexa que a partir da divisão social do trabalho foi necessário o controle e coordenação por órgãos e pessoas através de funções administrativas. Paro (1986, p. 18) entende que “a administração é a utilização racional de recursos para a realização de determinados fins”; uma atividade essencialmente humana utilizada a partir da necessidade da mudança da natureza pelo homem segundo a sua capacidade teleológica. Ou seja, considerando as contradições dessa sociedade, a administração pode ser utilizada e entendida tanto a partir de um viés na manipulação de métodos e técnicas, como, também, partindo de sua vertente política considerando escolhas racionais realizadas pelo ser humano.

A administração necessita de uma parte instrumental que é realizada segundo a melhor forma de utilização dos meios e recursos para alcançar seu objetivo final. O problema da concepção utilizada pela Teoria da Administração é a centralidade em sua fase instrumental, na qual o bom gestor é aquele que conhece e emprega métodos e técnicas de gestão, considerando este o processo final. A razão nesse sentido é apenas instrumental, mas em um contexto de gestão pública, conforme o que se apresenta na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) que tem como um de seus princípios um “sistema democrático e participativo de gestão e de controle social” (pg 88), há a necessidade de uma racionalidade voltada para emancipação e liberdade humanas. Indo além da perspectiva instrumental da gestão.

Partindo dessa análise crítica, evitamos uma visão demonizada da gestão, na qual só se identifica a administração como um instrumento de dominação do capital a partir do controle da força de trabalho. A administração na perspectiva empresarial não é universal, assim, há de se pensar na gestão não apenas pelo que é propagado pela Nova Administração Pública que advém do gerencialismo. E, sim, compreender as contradições que perpassam esse lugar que é ocupado por profissionais que possuem uma racionalidade emancipatória. É nesse caminho que é possível:

[...] articular a dimensão 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, 2013, p. 14-15).

Entendemos que o projeto de gestão pública que hoje se apresenta está voltado para uma compreensão de uma Nova Gestão Pública, no qual o discurso neoliberal de Reforma do Estado difunde a ideia de ineficácia do setor público e da necessidade de mudança a partir princípios advindos da esfera empresarial. Trazendo a particularidade de considerar a gestão em seu caráter “social”, assentada sobre novas bases de compreensão do que é público, onde não podemos confundir como público apenas os serviços estatais. Desta forma, abre-se para o setor privado, a gestão dos serviços públicos através das Parcerias Público Privado (PPP), onde a administração burocrática própria da organização estatal deve ser atacada, com um discurso de modernização do Estado, utilizando-se de instrumentos de gestão a partir de novas tecnologias da informação que valorizam apenas ações instrumentais quantitativas realizadas por trabalhadores contratados, retirando desses espaços os profissionais concursados.

É nesse projeto de Nova Gestão Pública que estão as requisições profissionais para os/as gestores(as) públicos(as) e negar esse lugar não é uma opção, entendendo que faz parte da realidade objetiva na qual vivemos e trabalhamos. A necessidade de pensar esse espaço ocupado por assistentes sociais a partir de suas múltiplas determinações é urgente, com vistas a contribuir para que esses profissionais possam pensar o cargo que ocupam a partir da concepção hegemônica da profissão voltada para a emancipação humana.

Concordamos com Souza Filho (2013) quando o autor afirma que entender que a finalidade da administração já está dada, que é a expansão da sociedade capitalista, é uma visão restrita da administração. Pois, essa perspectiva visualiza apenas uma parte da gestão, que é seu componente instrumental. Assim, compreendemos a gestão pública em sua dimensão política, “resgatando a articulação dialética entre política/ finalidades e utilização de recursos/meios/técnicas” (p. 16). Essa forma crítica de apreender a administração nos faz ter a certeza das condições desfavoráveis a uma gestão democrática, mas não há impedimento para a negação desse espaço ou de se assumir uma dimensão apenas instrumental e empresarial da gestão pública.

Souza Filho e Gurgel (2016) apresentam que o/a gestor(a) em sua relativa autonomia junto às organizações empregadoras, a partir de uma visão crítica da gestão, deve compreender o processo contraditório entre as finalidades da instituição e compromisso profissional voltado para gestão democrática e participativa. Entendendo que atuar nessa tensão é uma escolha profissional, como também é uma escolha profissional assumir os objetivos institucionais como seus. Ou seja:

As condições objetivas para implementação da gestão democrática na atual conjuntura são restritas, mas essas condições não impedem o gestor de assumir a opção política democrática. Ao assumir essa opção, o gestor atuará no limite das condições existentes, porém visando tensioná-las para superá-las e/ou contribuir para sua superação (p. 17).

Consideramos importante trazer o debate sobre o que seria essa gestão democrática.

O Brasil vivenciou por 21 (vinte e um) anos uma Ditadura Civil Militar⁸ na qual os direitos civis e políticos foram cerceados. Nos anos de 1980, a tensão entre projetos de sociedade esteve em disputa e se materializou na Constituição Federal de 1988 que trouxe muitos avanços em relação aos direitos sociais e inovou na participação social. A sociedade capitalista é uma sociedade de classes e para Souza Filho e Gurgel (2016) o processo de democratização é a materialização dessa disputa.

Os autores entendem que o processo de democratização não é o objetivo final, mas, sim, um caminho para superação da ordem capitalista e que a gestão “pode ser implementada como um dos elementos que compõem o processo de democratização.” (pg 69). Assim, a democracia não é algo dado, mas sim construído historicamente e assistentes sociais que ocupam o lugar de gestão devem contribuir nesse processo. Dessa forma, entendemos que constar nas legislações sociais como princípio a gestão democrática e participativa não garante que ela realmente esteja sendo efetivada.

A contradição entre as finalidades institucionais e ações gerenciais de cunho democratizante sempre existirão, pois, dentro da sociedade capitalista a democracia estará

⁸De 1964-1985.

sempre na disputa entre os interesses do capital e na melhoria das condições de vida da classe trabalhadora. Desta forma, um/a gestor(a) democrático(a) deve sempre tensionar os objetivos da instituição para ampliação e universalização das condições de vida dos trabalhadores, como também implementar a gestão com a participação de trabalhadores(as) e usuários(as) dos serviços que gerenciamos.

Nessa tensão entre uma gestão que valoriza a manipulação de instrumentos gerenciais e a gestão democrática que está atenta e crítica às finalidades institucionais e tem como elemento central a participação ativa dos que trabalham e utilizam os serviços, é necessário o conhecimento do espaço sócio-ocupacional. Então, veremos agora como a Reforma Gerencial adentra a SMAS/RJ em um momento de implementação da descentralização da PNAS e qual gestor(a) está sendo pensado nesse processo.

2. A reforma gerencial na Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (SMAS/RJ)

A política de assistência social como direito social reclamável do cidadão é recente. Seu histórico é permeado pela caridade na relação do Estado com a Igreja Católica que sempre apresentou ações sem garantia de continuidade e voltadas para uma moralização da pobreza. A partir da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social se estabelece no tripé da Seguridade Social, ao lado da Previdência e da Saúde. O avanço da política de Assistência Social, a partir dos anos 2000 com a organização de seus serviços, é latente, mas, seu percurso pela caridade e solidariedade e uso político com fins eleitorais clientelistas não desaparece.

Entendemos que nesse contexto diversas racionalidades estão em disputa na execução da Assistência Social. Racionalidades que se apresentam na compreensão dela como política pública ou como caridade e/ou solidariedade. Lógicas que impactam em sua execução que tem no governo local, ou seja, no âmbito municipal, sua ação direta. O Governo Federal nos últimos 20 anos organizou a política de Assistência Social privilegiando a descentralização com a execução pelas prefeituras e orientando, a partir da Tipificação dos serviços socioassistenciais, um padrão federativo no atendimento.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) através da Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004 foi um grande avanço para a assistência social como política pública, a partir da necessidade de organização e direcionamento do processo de descentralização. É na PNAS que se estabelece a organização em níveis de complexidade e quais equipamentos fazem parte da proteção básica e da especial.

Na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) aprovada pelo CNAS através da Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005 apresenta que a proteção básica atuará na prevenção através de ações territoriais para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Em relação aos instrumentos de gestão, não há um específico para os CRAS, mas há a indicação deles para os entes federativos que são: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento; Avaliação e Gestão da Informação e Relatório Anual de Gestão.

O CRAS foi organizado dentro da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais como um equipamento de proteção social básica da política de Assistência Social que tem como

função operacionalizar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Esses serviços têm como atuação precípua o trabalho através da territorialização e matriciamento sociofamiliar que foi construído nos últimos anos como um espaço que a população aprendeu a procurar para a busca de programas sociais. Esse equipamento foi o primeiro a ser implantado nos municípios com a função de executar os serviços da proteção básica voltado a famílias em vulnerabilidade, como também organizar e coordenar a rede local.

Na NOB-RH/SUAS está normatizada: a equipe mínima que deve compor um CRAS, e uma das funções está a coordenação que deve ser ocupada por um/a técnico(a) concursado(a) com experiência em gestão de programas e projetos sociais. Na cidade do Rio de Janeiro essa função é ocupada em sua imensa maioria por assistentes sociais concursados(as), seguindo o que determina a legislação.

Piva (2010), Silva (2012) e Costa (2018) são assistentes sociais da SMAS/RJ que realizaram estudos em forma de Dissertações de Mestrado, os quais têm em comum o desvelamento das lógicas que perpassam o trabalho desta secretaria. Assim, todas concordam que a partir do ano 2003, retorno da gestão do Prefeito César Maia, tendo Marcelo Garcia como secretário, inicia-se o processo de municipalização e descentralização da PNAS. Esse processo, ao mesmo em tempo que traz a lógica de direito social contemplando profissionais concursados para a SMAS/RJ e a implantação de formas de gestão participativa com a organização do Conselho Municipal de Assistência Social e a descentralização da participação através das Comissões Locais organizadas pelos 10 territórios que compreendem a divisão da assistência social carioca, também impôs uma lógica produtivista, baseada na Reforma Gerencial do Estado.

Piva (2010) ao analisar a Era César Maia na SMAS afirma que a lógica gerencial se inicia com esse governo e em toda a prefeitura na década de 1990 e é reafirmada em seu retorno nos anos 2000 com um discurso empresarial próprio deste prefeito apoiado na Reforma Gerencial que traz o debate da necessidade de uma Nova Gestão Pública. Na SMAS, Piva (2010) afirma que a Escola Carioca de Gestores⁹ institui a lógica gerencial no processo de trabalho, tendo o discurso de fortalecimento da capacitação e da educação permanente voltou-se para debates amplos em seus 19 volumes dos Cadernos da Assistência Social, mas que não chegaram aos CRAS, pois a única formação citada pelos profissionais estava voltada na gestão e execução do Programa Bolsa Família. Assim, alguns profissionais eram convidados a escrever sobre suas análises e experiências, mas a maioria dos profissionais estava realizando ações instrumentais voltadas para o Programa Bolsa Família.

A autora ainda afirma que entre 2003 e 2008¹⁰ a lógica de trabalho da SMAS era a execução de projetos e programas assistenciais com prioridade para o Programa Bolsa Família que ocupou naquele momento “90% das ações em curso operacionalizadas pelos

⁹A Escola Carioca de Gestores da Assistência Social foi criada em janeiro de 2004 pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), e tem o objetivo de potencializar habilidades e competências dos funcionários públicos, além de profissionais de organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas intersetoriais e em rede, especialmente visando à operacionalização da nova Política Nacional de Assistência Social no nível municipal. Seus produtos e serviços estão voltados para a capacitação continuada de gestores, educadores, técnicos e demais profissionais interessados em melhorar e ampliar sua prática profissional na gestão de políticas públicas. (PIVA, 2019, p. 63)

¹⁰Gestão do Secretário Marcelo Garcia.

assistentes sociais” (2010, p. 74). Costa (2018) reafirma que essas “ações se reduziram à cadastros sequenciais, sendo [os/as assistentes sociais] constantemente chamados a responder pela produtividade” (p. 109). Assim, a lógica programática e produtivista com prioridade nos programas de Transferência de Renda não é uma novidade nesta secretaria.

Como dissemos anteriormente, na cidade do Rio de Janeiro a implantação da PNAS iniciou-se em 2004 e uma das decisões foi instituir a Lei municipal nº3746/04 que muda o nome da secretaria que desde sua criação em 1979 se denominava Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) para Secretaria Municipal de Assistência Social. Entendemos que essa mudança indica mais do que uma nomenclatura, vem instituir a lógica de direito social da Assistência Social.

Na criação da secretaria em 1979 não foram instituídos cargos. A lei municipal 110/79 reorganiza a Secretaria Municipal de Turismo, redistribuindo cargos e funções gratificadas desta secretaria para a nova de Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Silva (2012) apresenta que a SMDS se organizou de forma centralizada, seguindo a tecnocracia burocrática implantada pela Ditadura Militar e as ações estavam voltadas na execução do convênio com a LBA (Legião Brasileira de Assistência) junto às favelas cariocas em parceria com lideranças locais, principalmente com associação de moradores. Costa, apud Mota (2018), aponta que a partir da democratização essa proximidade com as lideranças locais foi utilizada como um espaço de cooptação para fins eleitoreiros. Assim, a Política de Assistência Social, na cidade do Rio de Janeiro, também se organiza a partir de interesses clientelistas.

Durante os 44 anos de existência da SMAS/RJ houve muitas oscilações de profissionais. O primeiro momento em que se realizou um corpo técnico de profissionais qualificados foi na década de 1980, onde cerca de 50 assistentes sociais foram convocados do banco de um concurso para saúde. Um concurso próprio para a Assistência Social aconteceu apenas nos anos 2000, momento de organização da Política de Assistência Social, pós-Constituição Federal de 1988 e em vigência da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e um segundo concurso pós a instauração da PNAS. Nessa década, a secretaria chegou a possuir mais de 1 mil assistentes sociais concursados. Os números oficiais mais recentes que temos de acesso público estão no Diário Oficial de 25/06/2018, que apresenta que toda a SMAS/RJ possuía 835 assistentes sociais em exercício.

Podemos perceber que a SMAS/RJ se inicia a partir de uma lógica formal-burocrática tendo sua organização centralizada e os serviços realizados mediante convênio com a LBA de acordo com a metodologia de Desenvolvimento de Comunidade. Na redemocratização essa proximidade com as lideranças locais é utilizada para fins eleitoreiros, demonstrando uma lógica patrimonialista e clientelista típica da formação social brasileira. No final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, já com a Constituição Federal de 1988 em vigor e a Reforma Gerencial do Estado em curso, a SMAS/RJ vai se organizando a partir de duas lógicas que são a do direito social considerando a primazia do Estado na operacionalização da Política de Assistência Social e na organização da Gestão Democrática e Participativa da sociedade e a Gerencial, a partir de um processo de trabalho organizado por metas e produtividade com o objetivo de trazer a Política de Assistência Social para um novo padrão de Estado.

Acreditamos que essas lógicas (Patrimonial, Gerencial e de Direito Social) convivem e se misturam na organização do processo de trabalho desta secretaria. Não existe apenas uma lógica ou que elas se opõem, no qual uma anula a outra, na verdade elas convivem e a

dependem da necessidade política e/ou técnica elas são acionadas separadamente ou são organizadas estratégias que podem uni-las para a conquista de um objetivo. Uma de nossas hipóteses é que esses objetivos construídos pela gestão central da SMAS/RJ apresentam, sim, objetivos a partir do que é preconizado na PNAS, a gestão participativa e democrática, mas, a partir de interesses políticos e necessidades do Capital, esses objetivos ficam em segundo plano.

Assim, para atender aos interesses do capital são alinhados instrumentos de gestão que seguem lógicas gerenciais, através de uma busca incansável por produtividade. Há também uma lógica patrimonialista, a partir de uma relação entre Estado e Sociedade Civil que favorece as relações de clientelismo e favor. E, trabalhando nessa disputa de projetos de gestão, temos profissionais que gerenciam territorialmente essas ações, que são profissionais concursados(as), servidores(as) municipais, em sua grande maioria são assistentes sociais e que possuem um Projeto Ético Político voltado para o fortalecimento de uma gestão democrática e participativa. São trabalhadores(as) que possuem relativa autonomia e lidam a todo o momento com tensões e dilemas na gestão dos CRAS, nas disputas entre projetos profissionais, projetos de assistência social e projetos de gestão.

3. A gestão do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) cariocas

Como já dissemos linhas acima, na cidade do Rio de Janeiro os primeiros equipamentos da Política de Assistência Social foram os CRAS que no processo de descentralização potencializaram o lugar de assistentes sociais na direção local dessa política pública. Esses cargos foram ocupados, e continuam a sê-los, por profissionais concursados, em sua maioria assistentes sociais, fortalecendo o que se apresenta na PNAS de valorização da Política de Assistência Social como função do Estado. Desta forma, além das requisições profissionais pautadas na PNAS e na NOB/SUAS temos a Lei de Regulamentação e o Código de Ética Profissionais que regulamentam nossa intervenção. No documento do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) sobre os Parâmetros para atuação de assistentes na Política de Assistência Social está definido que tanto na gestão como na execução devemos trabalhar na perspectiva da gestão democrática e participativa, potencializando a gestão em favor da população atendida.

Estar na direção de um CRAS na cidade do Rio de Janeiro prevê alguns requisitos, alguns estão normatizados, outros não. Podemos citar alguns que cabem a qualquer profissional que está na gestão como o gerenciamento de recursos humanos, dos conflitos, de estoque de materiais, do processo de trabalho, organização do fluxo de atendimento e informações, sistematizar dados e repassar a outros níveis de gestão etc.

Souza Filho e Gurgel (2016) apresentam que a gestão se materializa através de quatro funções gerenciais, sendo: direção, organização, planejamento e controle. Na função de direção estão “as atividades de coordenação e de liderança da equipe de trabalho” (Id. p. 206), ou seja, na gestão de um CRAS o gerenciamento dos recursos humanos e dos conflitos está ligado a essa função. Já, na organização os autores apresentam que é o momento da tomada de decisões tanto na organização do processo de trabalho, definindo responsabilidades e atividades como a alocação dos recursos materiais necessários para

execução dos serviços. Em um CRAS essa função gerencial se encaixa nos requisitos de gerenciamento de estoque e da organização do fluxo de atendimento. O planejamento consiste em “projetar a organização para o futuro e indicar os meios necessários para sua efetivação, durante um prazo determinado” (Id. p. 210) essa função gerencial é sempre tensionada pelas demandas “emergenciais” que atravessam o trabalho. Já a função controle, que para os autores “é constituída de duas dimensões: monitoramento e avaliação” (Id. p. 221), também sofre impacto no cotidiano, por conta do que é prioritário no momento. As direções dos CRAS ficam mais a cargo de repassar números de atendimento e a caracterização do território para os níveis de gestão superiores e estes determinam as ações que devem acontecer.

Ainda concordando com Souza Filho e Gurgel (2016) a gestão não é apenas o lugar de chefia, mas sim um trabalho desenvolvido por qualquer trabalhador:

[...] não estamos identificando aqui o gestor como sendo apenas aquele indivíduo que possui o título de diretor, gerente, coordenador, administrador, gestor, superintendente ou o que valha, qualquer profissional que possui responsabilidade sobre certa atividade que envolva um grupo de indivíduos na execução de tarefas, independente da titulação que possua, administra um processo e, portanto, substantivamente, é um gestor, e, assim, está sob sua responsabilidade desenvolver funções gerenciais (p. 207).

E, entendendo que a administração é um ato racional humano, a restrição do planejamento, avaliação e monitoramento para os/as que ocupam o lugar de gestão dos CRAS não interfere nessas funções gerenciais exercidas por esses/as profissionais. Na verdade, as requisições sobre essas funções gerenciais se restringem a uma ação instrumental. É esperado das direções, além do conhecimento mínimo da Política de Assistência Social, que possuam a capacidade técnica para manipular os instrumentos de gestão cobrados mensalmente como o Registro Mensal de Atendimentos (RMA) e outros de controle diário, semanal ou mensal conforme determinação dos órgãos gestores superiores da SMAS/RJ. Tendemos a pensar que o planejamento e controle ficam a cargo do preenchimento e análise desses instrumentos, que na rotina de trabalho deve ser preenchido e enviado a outros níveis de gestão.

Assim, as planilhas de preenchimento mensal, semanal ou até mesmo diário, por diversas questões que pretendemos desvelar, não são utilizadas como instrumentos subsidiários para o planejamento e controle. Cremos que a valorização da produtividade própria do gerencialismo acaba por deixar nos números e nas metas as finalidades das ações do CRAS. Ou seja, quantos atendimentos individuais, quantos grupos, quantas visitas, quantos cadastros únicos etc. Em uma perspectiva que os números falam por si, e não que se apoiam em uma análise qualitativa para sistematização dessas informações que são a base de um planejamento e controle que tem como premissa a gestão democrática e participativa.

O cargo de gestão na SMAS/RJ é de livre nomeação e exoneração, ou seja, depende de uma indicação, que pode ser técnico/ política ou apenas política a depender do objetivo dos níveis de gestão superiores. Acreditamos que essa é uma fragilidade desse lugar, pois, atender aos ditames de quem indicou acaba por ser um requisito não normatizado, mas, demandado. Nessa linha, outras habilidades também se fazem necessárias como uma boa relação com as lideranças locais, principalmente as que fazem parte do grupo político de quem está comandando a Secretaria e o “jogo de cintura” para que problemas sejam

controlados em nível local e, assim, não cheguem reclamações na Ouvidoria¹¹ ou até mesmo na imprensa. O gerenciamento de crises também é demandado, esse acontece entre as necessidades dos/as usuários/as e o que os CRAS conseguem atender, e o diretor deve evitar o desgaste político na mídia da Prefeitura e da Secretaria.

Assim, o assistente social no cargo de gestão é chamado a ser o profissional do consenso, acalmando ânimos. Ou, sempre que possível, tentar atender aos pedidos das lideranças locais que possuem relação com quem está ocupando a Secretaria no momento, exercendo um lugar assistencial e fortalecendo o clientelismo. Como também, uma lógica que espera que o/a assistente social amenize conflitos a partir de uma relação com a comunidade voltada para uma metodologia de trabalho profissional na lógica da modernização conservadora, através do Desenvolvimento de Comunidades.

Assim, para a SMAS/RJ, gestor é o lugar de chefia em algum espaço institucional organizado pela burocracia municipal carioca, que é convidado a assumir este cargo de confiança e, assim, é esperado que ele cumpra funções gerenciais dentro uma lógica instrumental e clientelista. Ou seja, com uma finalidade que não coaduna com um gestor democrático. Pois:

[...] os fundamentos da gestão democrática devem orientar a efetivação das funções gerenciais. Isso significa dizer que os elementos técnico-operativos de cada função gerencial (direção, organização, planejamento e controle) devem ter como orientação imediata o fortalecimento da espinha dorsal burocrática e a expansão dos mecanismos de participação das classes subalternas nos níveis de decisão e controle das organizações, com o objetivo de ampliar e universalizar as condições de vida nas esferas civil, política e social das classes subalternas, visando contribuir com a superação da ordem do capital. (SOUZA FILHO, 2016, p. 207)

Acreditamos, assim, que a Gestão Democrática e Participativa acaba por não ser debatida e discutida por esses profissionais que ocupam o lugar de gestão nos CRAS que, mesmo sendo assistentes sociais, acabam por atender os requisitos da instituição e restringindo as suas finalidades profissionais à dimensão instrumental da gestão. As formas gerenciais de lidar no cotidiano profissional superam o debate entre gestão instrumental x gestão democrática. O debate sobre democracia e participação na gestão dos CRAS não é valorizada, assim, contribuindo para que essa tensão praticamente não exista, considerando as formas de sua efetivação

Nas dissertações de Silva (2012) e Costa (2018) podemos perceber essa disputa que se materializa entre o/a assistente social gestor(a) que deve conhecer e saber utilizar as ferramentas gerenciais como forma de realizar seu trabalho dentro do que é necessário para as novas requisições profissionais.

Partimos da premissa de que a conformação da vigilância está diretamente ligada à utilização adequada das principais ferramentas de gestão, vinculando-se a reestruturação das múltiplas dimensões do processo de trabalho nos CRAS. Para tanto, faz-se necessário reafirmar que o olhar sobre o território deve ser mediado por elementos e instrumentos que direcionem da forma mais apropriada à adoção

¹¹Na prefeitura do Rio de Janeiro as ouvidorias chegam através do canal intitulado 1746 que pode ser acessado por telefone, whatsapp, aplicativo ou diretamente na internet. Nesse canal é possível enviar sugestões, reclamações e/ou elogios e uma das metas é responder rapidamente às reclamações e evitar que as mesmas surjam. O acesso pode ser feito por link disponível em <https://www.1746.rio/hc/pt-br>

de mecanismos capazes de articular, mobilizar e catalizar efeitos positivos para gestão da política de assistência social nesses espaços. (SILVA, 2012, p. 126).

Nessa visão, podemos perceber que o que falta aos/às profissionais que ocupam o lugar de gestão nos CRAS é lidar com os instrumentos gerenciais. Claro que os instrumentais são apresentados como forma de mediação para uma análise mais ampliada, mas nessa visão não se apresenta a gestão democrática e participativa como finalidade da boa manipulação dessas ferramentas. E, sim, os efeitos positivos da política de assistência social que pode ficar centrada, ainda, em apenas ações numéricas que não trazem a participação de trabalhadores(as) e usuários(as) nessa gestão.

Como nesse espaço, dentro da divisão sociotécnica do trabalho, estão em sua maioria assistentes sociais, acreditamos na possibilidade dessa tensão através do estudo de Costa (2018) que aponta a necessidade de ter uma visão ampliada sobre a gestão aliando a dimensão técnica, relativa a como lidar com instrumentos gerenciais. Mas, também, a dimensão ético-política e teórico-metodológico para que a atuação do assistente social na gestão não esteja apenas vinculada a uma lógica tecnicista.

Os autores [Souza Filho e Gurgel, 2016] consideram a possibilidade de o assistente social gestor assumir um posicionamento crítico, visando uma gestão democrática, desenvolvendo um trabalho através da leitura sobre os limites da sua condição enquanto trabalhador. O não reconhecimento dessa condição, seja pela categoria profissional, seja pelo próprio assistente social gestor, conduz para uma prática no exercício profissional “fatalista” ou “messiânica”. Dessa forma, é importante reconhecer os limites e possibilidades do exercício profissional no contexto institucional, e no caso dos assistentes sociais entrevistados, também na implementação da política de assistência social (p.136).

Percebemos, assim, que projetos estão em disputa sobre a atuação do/a assistente social no campo da gestão, sendo um voltado para uma lógica gerencialista, que entende que as funções gerenciais devem ter como objetivo resultados positivos para a política pública. E, temos também uma lógica voltada para a compreensão de que estar no lugar da gestão não afasta o/a assistente social, mesmo que esteja nessa função por indicação, de ter compromisso com a emancipação humana, através de uma Gestão Democrática e Participativa, entendendo que somos trabalhadores(as) assalariados(as) que possuem uma relativa autonomia. E, essa relativa autonomia não é uma abstração, mas sim um exercício diário na relação que se estabelece no cotidiano profissional entre os objetivos institucionais e os objetivos profissionais, de compromisso com a participação, com a democracia e com a melhoria das condições de vida das classes subalternas.

Considerações finais

Entendemos que essa pesquisa, ainda está em passos iniciais, mas possui uma grande relevância para que possamos distinguir e confrontar as finalidades institucionais e o compromisso profissional em um contexto de uma lógica gerencialista que atinge até mesmo profissionais concursados(as). Pois, o projeto de Nova Gestão Pública pretende afastar a gestão e a execução mesmo entre servidores(as), entendendo que apenas alguns(mas) profissionais tem o perfil para ser gestores(as), sendo aqueles que manipulam os instrumentos gerenciais com excelência os/as que devem ocupar esse lugar. Já profissionais

que defendem a participação social e possuem compromissos com a mudança da realidade são os que devem ocupar a execução.

Assistentes Sociais ocupando cargos de gestão ou na execução das políticas públicas devem ter o compromisso com a democracia, participação e com a população a qual atende. Não é o lugar dentro divisão sociotécnica do trabalho que define as finalidades profissionais, mas sim a tomada de decisão profissional utilizando sua relativa autonomia. Entendemos que desvelar as tensões e dilemas que se apresentam no cotidiano profissional de assistentes sociais que estão ocupando cargos de gestão contribui para que esse espaço não seja desconsiderado por profissionais comprometidos com o Projeto ético-político profissional.

Referências

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social**. Publicado no DOU de 28/10/2004.

BRASIL. Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social. **Resolução no 130 do Conselho nacional de Assistência Social**. Publicado nº DOU de 15/07/2005.

BRASIL. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social. **Resolução nº269 do Conselho Nacional de Assistência Social**. Publicado no DOU de 26/12/2006.

BRASIL. **Medida Provisória 1061 de 9 de agosto de 2021 que institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências**. DOU Publicado em: 10/08/2021, Edição: 150, Seção: 1, Página: 6.

CFESS. **Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília, 2007.

COSTA, Michele. **O assistente social no âmbito da gestão da política de assistência social no município do Rio de Janeiro: limites e possibilidades da materialização do Projeto Ético-Político do Serviço Social**. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

FORTI, Valéria. e GUERRA, Yolanda. Na Prática a Teoria é Outra? In: **Serviço Social: Temas, Textos e Contextos**. Lumen Juris. RJ, 2009.

GURGEL, Carlos. e SOUZA FILHO, Rodrigo. **Gestão Democrática e Serviço Social**. Biblioteca Básica do Serviço Social. Cortez. SP, 2016.

IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional**. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PARO, Vitor. **Administração escolar: introdução crítica**. Cortez: Autores Associados, SP. 1986

PIVA, Carla. **Trabalho na assistência social carioca na era César Maia**. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, Viviane. **A gestão dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS em foco**: um estudo do município do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado apresentada Programa de Estudos de Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, 2012.

SOUZA FILHO, Robrigo de. **Gestão Pública e Democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.