



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Serviço Social, Fundamentos, Formação e Trabalho Profissional.

Sub-eixo: Ênfase em Trabalho profissional.

GERENCIALISMO E SERVIÇO SOCIAL¹

Cintia Maia Santos²

Resumo: O presente artigo se propõe a trazer reflexões sobre o gerencialismo assumido pelo serviço público a partir do processo de contrarreforma do Estado. Trazemos apontamentos sobre o papel do Estado no contexto de uma sociedade capitalista dependente e suas reverberações na gestão da força de trabalho. Além disso, sinalizamos que o gerencialismo traz implicações para trabalho do assistente social.

Palavras-chave: Gerencialismo; Contrarreforma; Serviço social.

Abstract: The present article proposes to bring reflections on the managerialism assumed by the public service from the counter-reform process of the State. We draw attention to the role of the state in the context of a dependent capitalist society and its reverberations in the management of the workforce. In addition, we indicate that managerialism has implications for the social worker's work.

Keywords: Managerialism; Counter-reform; Social work.

I – Introdução

O presente trabalho pretende, mesmo que de forma embrionária, tecer considerações acerca do gerencialismo no âmbito do serviço público a partir do processo de contrarreforma do Estado iniciado na década de 1990. Abordar tal temática constitui-se um desafio no campo do Serviço Social, visto que temos um debate incipiente na área. Contudo, aventuramo-nos nessa tarefa porque percebemos que esse é um debate fundamental para o trabalho profissional e também para o serviço público como um todo.

Inferimos que o gerencialismo traz implicações para o cotidiano de trabalho do assistente social, bem como está provocando reflexões, mesmo que de forma incipiente, sobre tal temática. Portanto, a partir do reconhecimento do modelo de gestão gerencialista como um importante “direcionador” do trabalho do assistente social e dos demais trabalhadores nas instituições públicas, percebe-se a necessidade de refletir e discutir sobre esse modelo de gestão e suas repercussões na gestão e no controle do trabalho.

No caminho que trilhamos nesse trabalho optamos por fazer uma abordagem do gerencialismo a partir do viés da gestão da força de trabalho, embora tenhamos ciência que

¹ Este trabalho apresenta parte das reflexões realizadas na dissertação de mestrado da autora.

² Profissional de Serviço Social. Colégio Pedro II. E-mail: <cicimaia@gmail.com >.

ele não se restringe a esse viés. No primeiro momento, abordamos o papel desempenhado pelo Estado no seio de uma sociedade capitalista, especialmente uma sociedade dependente e periférica como o Brasil. Posteriormente, apontamos sobre o processo de contrarreforma do Estado, previsto no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, que impulsiona a entrada da lógica gerencial no serviço público como medida solucionadora dos problemas da administração pública brasileira. Por fim, sinalizamos que esse novo modelo de gestão interfere diretamente no trabalho dos assistentes sociais.

II – Estado e capitalismo dependente: particularidade brasileira

Consideramos de fundamental relevância para esse estudo fazer reflexões sobre o Estado e como ele se comporta na sociedade capitalista com intuito de atender interesses burgueses. O papel desempenhado pelo Estado na sociedade capitalista é a chave para a compreensão das transformações que aconteceram no mundo do trabalho e na gestão da força do trabalho. Por conseguinte, subsidiam nosso debate acerca da contrarreforma e das transformações na esfera produtiva que se espraiaram do âmbito privado para o público.

Marx desvelou a face burguesa do Estado em seus estudos e mostrou que esse tem interesses escusos aos da classe trabalhadora. Além disso, sendo essa uma sociedade de classes, o Estado não se constitui como representante dos interesses mais gerais, mas sim como representante de uma classe específica, a classe burguesa. Dessa forma, os interesses privados se sobrepõem aos interesses universais (COUTINHO, 1996).

É evidente, no entanto, que o Estado não assume claramente essa posição de “defensor dos interesses da classe burguesa”. Conforme pontuara Marx (1843), n’A Questão Judaica, isso tende a aparecer de forma fetichizada (IANNI, 1982). Por isso, é necessário superar a aparência dos fenômenos.

Outro aspecto que podemos identificar no que se refere ao Estado tem a ver com sua face coercitiva e de consentimento conforme apontado nas reflexões de Grasmci (2011). O Estado como representação de coerção é aquele que usa de mecanismos de força e violência visando atingir interesses privados. O Estado que se utiliza do consenso é aquele que tem a dimensão ideológica como recurso para atingir seus objetivos. Evidentemente que essas são faces de uma mesma moeda, portanto não são excludentes.

Nesse sentido, a função ideológica é uma grande propulsora a serviço de interesses privatistas. Sob o véu da ideologia dominante, assegura-se a continuidade da dominação de

classe com consentimento dos próprios dominados, a classe trabalhadora. Como afirma Mandel (1978), a função da ideologia é uma função estabilizadora da sociedade, portanto, da dominação de uma classe sobre a outra.

Com essas características peculiares do Estado é possível constatar que ele desempenha uma função primordial no processo de acumulação do capital. Não é à toa que o mercado utiliza-se desse “recurso” a seu favor. Vale lembrar que o desempenho dessas funções pelo Estado assume traços particulares em cada contexto histórico. Por isso, não se pode desconsiderar as particularidades de cada realidade nas análises que se pretende empreender.

No nosso caso, é necessário atentar para a realidade do Estado brasileiro a partir da conformação dessa sociedade, pois a nossa formação sócio-histórica é engendrada a partir de especificidades próprias. O Estado brasileiro traz as marcas de um forte autoritarismo que cunhou “pelo alto” as revoluções desse país. Afirma Coutinho (2006) que “[...] a nação brasileira foi construída a partir do Estado e não a partir da ação das massas populares” (p. 176).

O Estado brasileiro fora inclusive um grande impulsionador do processo de industrialização do país desempenhando, dentre outras funções, importante papel no desenvolvimento de políticas cambiais e de créditos em favorecimento do capital privado (COUTINHO, 2006).

Vale dizer que mesmo com a passagem para o período de industrialização, a relação do Estado com a classe trabalhadora manteve-se de forma autoritária. Além disso, em relação às classes burguesas da época houve um imbricamento que permitiu a convivência do arcaico e do novo. Assim, setores da burguesia agrária e da burguesia industrial uniram esforços para manutenção do *status quo* e, conseqüentemente, abastando qualquer mudança que pudesse acontecer na estrutura de poder da sociedade à época (FERNANDES, 1968; OLIVEIRA, 2013).

Outrossim, a condição de país dependente e periférico em relação ao capitalismo mundial é outro ponto fundamental a se levar em conta tendo em vista que tal situação engendra especificidades ao solo brasileiro. Compreender esse lugar do Brasil no capitalismo mundial subsidia nossas análises sobre o próprio desenvolvimento do capitalismo no país.

Como afirmou Fernandes (1968), o capitalismo “[...] não é apenas uma realidade econômica. Ele é também, e acima de tudo, uma realidade sociocultural, em cuja formação e evolução histórica concorreram vários fatores extra-econômicos” (p.21). Partindo desse

pressuposto, tornam-se claras as incidências desse modo de produção na conformação da sociedade brasileira.

Além disso, é indispensável situar que o capitalismo dependente, conceito desenvolvido por Fernandes, define de forma apropriada a situação dos países subdesenvolvidos em relação aos países centrais do capitalismo. O capitalismo dependente nada mais é que uma especificidade do próprio capitalismo e, portanto, gera toda forma de desigualdade e exploração na sociedade.

É preciso ter clareza que em sociedades dependentes, como o Brasil, o desenvolvimento não se igualará aos de nações hegemônicas e desenvolvidas. O lugar reservado aos países dependentes é o lugar de fornecedor de excedente econômico aos países centrais do capitalismo. Por esse motivo, afirma-se que não há etapas a serem cumpridas para se alcançar o desenvolvimento pleno do capitalismo em determinada sociedade (FERNANDES, 1968; OLIVEIRA, 2013).

A dominação externa nos países dependentes é um fato inquestionável. As sociedades dependentes se adaptaram às exigências e às conveniências engendradas pela sua condição de dependência em relação ao capital mundial. Ademais, a aliança firmada entre burguesia local e externa favoreceu essa conjuntura de dominação e, em contrapartida, contribuiu para manutenção de privilégios e interesses da burguesia brasileira.

O Estado, nesse contexto, constitui-se como um importante aliado do sistema para atendimento de interesses privados e para dominação burguesa. Assim sendo, quando a burguesia se vê impotente em seu plano de dominação, recorre ao poder do Estado a fim de ter seus interesses preservados. Desse modo, o Estado segue sendo induzido pelos interesses privados e constitui-se como um pilar para o triunfo do poder burguês numa sociedade dependente e subdesenvolvida.

III - Contrarreforma do Estado e Gerencialismo

Dadas as particularidades da sociedade brasileira, depreendemos que esta é uma sociedade marcada por autoritarismo e pelo patrimonialismo. Tais características se desdobram na contemporaneidade tanto nos aspectos mais gerais da sociedade (como por exemplo no trato com a “questão social”) quanto nos mais específicos, como por exemplo no que se refere à administração pública.

No Brasil atual, calcado sob as bases do projeto neoliberal iniciado a partir dos anos 1990, enxergamos os traços do Brasil colônia na configuração da sociedade brasileira. O

processo encampado pela contrarreforma do Estado ancorada no discurso de combate aos privilégios, de melhoria dos serviços públicos a partir da adoção da lógica privada, de necessidade de parcerias entre esfera pública e privada, da busca pelo rompimento com a burocracia, da gestão de pessoas como recursos, entre outros, tudo isso, obviamente, sem o devido debate com a sociedade denota o caráter autoritário e patrimonial desse Estado.

Como sabemos, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), formulado durante o governo FHC, pelo ministro do Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado (MARE), Bresser Pereira, travou uma batalha contra a administração burocrática a fim de fazer com que a administração pública brasileira rompesse com o modelo burocrático e assumisse o modelo gerencial como ideal para sanar as debilidades do serviço público.

A chamada “reforma” do Estado se justificava na suposta crise fiscal do Estado, no esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado e na necessidade de superação da administração pública burocrática. O fio que conduzia tal proposta se baseava nos pressupostos neoliberais, embora se negasse a adesão a tais pressupostos. De todo modo, o que foi possível identificar desse plano foram ações de cunho neoliberal que se desdobraram em privatizações, reestruturação de carreiras do serviço público, contestações à previdência social, privilegiamento de setores privados, terceirizações, ajuste fiscal, reformas econômicas de favorecimento do mercado, redução de gastos sociais, etc.

Segundo o Plano Diretor, o Estado atravessava uma grave crise ocasionada pelos desvios das reais funções do Estado. Portanto, o Estado estaria sobrecarregado e precisando de uma reforma urgente que reconstruísse suas bases. A crise do Estado é então definida a partir de três eixos:

(1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas, e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (PDRAE, 1995, p. 10-11).

Dessa forma, a lógica gerencial aparece como a salvadora da ordem administrativa pública que estava amarrada ao modelo burocrático de administração e com traços fortes de patrimonialismo. A adoção do modelo gerencial romperia, assim, com o atraso e com a burocracia entranhada da administração pública brasileira.

As mudanças apresentadas pelo PDRAE abarcam a organização e prestação de serviços, a estrutura administrativa e a política de recursos humanos. Além disso, é feita uma

divisão dos setores do Estado a partir da seguinte distinção: Núcleo estratégico (corresponde aos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, Ministério Público (para tomada de decisões estratégicas); Atividades Exclusivas (serviços prestados exclusivamente pelo Estado); Serviço Não Exclusivo (corresponde aos setores que atuam em parceria com o Estado, como organizações públicas não-estatais e privadas); Produção de Bens e Serviços para o mercado (corresponde à área de atuação das empresas).

Tal divisão fomentou os processos de privatização e, na linguagem gerencial, “publicização” da esfera pública. A lógica dos direitos é substituída pela lógica mercantil, sendo o cidadão visto como cliente consumidor de serviços. Assim, aos poucos, a lógica gerencial invade as instituições públicas e reorganiza o trabalho a partir dessa perspectiva.

A gestão da força de trabalho é submetida a novos processos de controle e submissão à lógica gerencial. Sob a aparência da flexibilidade e adaptabilidade, as práticas gerenciais são incluídas no universo estatal, mas cobrando produtividade e resultados como uma empresa privada.

Verificamos que ao longo da história a gestão e o controle da força de trabalho esteve presente nos diferentes modelos de administração (taylorismo, fordismo, toyotismo). As mudanças na esfera da produção delinearão formas de gestão que pudessem tornar o processo de produção mais produtivo e lucrativo. Assim, a modernização da indústria também ocasionou a modernização do sistema de gerenciamento dos trabalhadores. Como afirmou Braverman (1981) “[...] o capitalista empenha-se, através da gerência, em controlar” (p. 68).

Com as transformações em voga, a indústria moderna passa a se preocupar com questões que envolvem o absenteísmo, motivação, métodos de seleção, adestramento à lógica, adesão aos valores da empresa, flexibilidade e, obviamente, produtividade. Nesse sentido, necessita-se de um novo tipo de trabalhador, como descreveu Gramsci (2001). Um trabalhador moldado e adaptado às exigências do capital sem contestar sua própria condição de sujeito explorado pelo sistema.

Por isso, a dimensão ideológica, que mencionamos antes, é tão crucial para criação de consenso na sociedade capitalista. Para além da esfera produtiva, o capital forja um “novo tipo de humano” (GRAMSCI, 2001) que se espraia pelas diferentes esferas da vida social. Desse modo, até os aspectos da vida privada passam a ser gerenciáveis.

Nesse sentido, as exigências em torno do trabalhador não se dão mais de forma autoritária e coercitiva. A modelação de comportamentos do trabalhador cunhará um trabalhador obediente, flexível e adaptado ao projeto da organização.

Além disso, a gestão capitalista subverte o humano a um mero recurso estando à disposição do capital. Por esse motivo, há uma preocupação da gestão em torno do chamado “recursos humanos” e também, por isso, o humano deve ajustar-se às exigências de produção de sua gestão (GAULEJAC, 2007).

As transformações proporcionadas pela reestruturação produtiva não passaram ao largo no serviço público. Como mencionamos, as alterações na administração pública passaram a acontecer de forma incisiva a partir da contrarreforma do Estado brasileiro.

O modelo de gestão por competência fora adotado como modelo para gerir os servidores públicos e sob essa perspectiva espera-se servidores flexíveis, produtivos e dispostos a oferecer seus talentos à administração. Assim, a modernidade chega à gestão de pessoas, que agora deixa de ser administração de recursos humanos. Em que pese a mudança de nome, trata-se, em uma perspectiva crítica, de uma tentativa de humanizar a gestão, de mostrá-la sensível à subjetividade das pessoas. A noção de competência é hoje uma realidade trazida tanto para o âmbito educacional quanto para o âmbito da gestão do trabalho.

Desse modo, não é somente a organização do serviço público que sofre alterações, mas também a gestão da força de trabalho é direcionada a se adequar a essa modernização da administração. Entretanto, entendemos que a gestão por competência corrobora para o aprofundamento da hegemonia capitalista de forma a padronizar comportamentos, além de hierarquizar trabalhadores a partir de suas habilidades para premiá-los ou penalizá-los (FARIA e LEAL, 2007).

O gerencialismo prometeu romper com a administração burocrática, porém isso não aconteceu. De acordo com Souza Filho (2013), o que houve foi somente a assimilação de ferramentas gerenciais nos processos de trabalhos criando novas formas de controle (física e mental) do trabalhador.

O gerencialismo, em nosso entendimento, faz parte do repertório neoliberal. Ele é a representação de que o mercado precisa do Estado, portanto, o gerencialismo é a primazia do mercado dentro dos aparelhos do Estado. Vale lembrar que o processo que levou o gerencialismo a se tornar modelo de gestão na administração pública é um processo firmado num projeto político. Trata-se do projeto neoliberal e, por isso, afirmamos que o gerencialismo estreita os laços entre o mercado e o Estado.

Nesse sentido, convém ressaltar que tivemos um Estado que foi o eixo central na consolidação e na conformação da administração pública brasileira tanto ao período que remete à industrialização do país quanto no período da contrarreforma do Estado brasileiro. E esse Estado é, por natureza, um Estado burguês.

Por fim, afirmamos que, apesar da gestão gerencialista ser apresentada como objetiva e pragmática (GAULEJAC, 2007), esta possui uma dimensão ideológica que converge para o consenso, adaptabilidade e conformação do trabalhador para atendimento às requisições do capital. Esse fator, como já destacamos, é fundamental para a prosperidade da acumulação do capital. Dessa forma, no capitalismo não importam as expressões adotadas para nomear a gestão da força de trabalho, o capital sempre considerará que humanos são recursos a serviço do capital.

IV – Considerações Finais

Nesse sentido, afirmamos que se faz necessário maior investimento no estudo dessa temática no Serviço Social, visto que esse modelo de gestão gerencialista resvala no trabalho do assistente social diretamente. Isso ocorre tanto no que concerne a sua condição de empregado em instituições públicas quanto no que tange a sua condição de profissional que lida com as mais diferentes e contemporâneas expressões da “questão social”.

Entendemos que o modelo gerencial adotado nas instituições públicas traz reflexos para o trabalho do assistente social. Tratam-se de novas requisições profissionais que deem conta das demandas que envolvem as expressões contemporâneas da “questão social”.³ Evidentemente, sabemos que a lógica do capital faz requisições voltadas à reprodução da força de trabalho e ao controle dos trabalhadores e que essa dinâmica também atravessa a esfera estatal.

Nesse sentido, pontuo que as diferentes formas que o capital adotou em cada conjuntura provocaram mudanças substantivas na vida social em seus mais amplos aspectos (cultural, político, econômico, etc.), bem como, nos moldes que as instituições assumem. Sendo assim, as mudanças no mundo do capital transformaram também as instituições (sejam privadas ou públicas) e seus modelos de gestão e criaram novas necessidades à luz da ideologia⁴ dominante a fim de atender às demandas do capital.

Nesse cenário, as requisições feitas pelas instituições podem prender o assistente social na teia de sua burocracia e com isso o trabalho a ser desenvolvido com os usuários

³ “[...] a questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado”. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 77).

⁴ Chauí (2008) aponta que a ideologia não se refere a um “[...] ideário qualquer ou conjunto encadeado de ideias”, mas, ao contrário, “[...] a ideologia é um ideário histórico, social e político que oculta a realidade, e esse ocultamento é uma forma de assegurar e manter a exploração econômica, a desigualdade social e a dominação política” (p. 7).

pode ser prejudicado e assumir formas conservadoras, mas revestido com a roupagem “moderna” da lógica gerencial. Portanto, os desafios que se colocam ao assistente social não estão restritos à sua profissão, mas estão relacionados com os aspectos mais gerais que envolvem o modo de produção capitalista e suas configurações na sociedade.

V - Referências

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 30/05/2018.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e Capital Monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia?** Coleção Primeiros Passos. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2008

COUTINHO, Carlos Nelson. **O Estado Brasileiro: Gênese, Crise, Alternativas**. In: Lima, Júlio César França; Neves, Lúcia Maria Wanderley. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2006. p.173-200.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FARIA, José Henrique; LEAL, Anne Pinheiro, **A gestão por competências no quadro da hegemonia**. In: FARIA, José Henrique (Org.). Análise crítica das teorias e práticas organizacionais. São Paulo: Atlas, 2007. p. 142-166.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Biblioteca de Ciências Sociais. RJ: Zahar, 1968.

GAULEJAC, Vicente de. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Tradução: Ivo Storniolo. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2007.

GRAMSCI, Antonio, Cadernos do Cárcere. **Cadernos 22. Americanismo e Fordismo**. Volume 4. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935**. Organização e Introdução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 22ª ed. São Paulo, Cortez, CELATS, 2008.

IANNI, Octavio. **Dialética e Capitalismo: Ensaio sobre o pensamento de Marx**. 2ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1982.

MARX, Karl. A Questão Judaica. 1843. Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/marx/1843/questaojudaica.htm>. Acesso em 29 de novembro de 2018.

MANDEL, Ernest. **Introdução ao Marxismo**. 4ª ed. Porto Alegre, Movimento, 1978.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. 1ª ed. 4ª reimpressão. São Paulo, Boitempo, 2013.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.